

Tilburg University

Marktwerving in het forensisch onderzoek

Koops, E.J.; Leukfeldt, R.; Hoogenboom, B.; Stol, W.

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Koops, E. J., Leukfeldt, R., Hoogenboom, B., & Stol, W. (2010). *Marktwerving in het forensisch onderzoek: Een veldverkenning*. WODC.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Marktwerving in het forensisch onderzoek. Een veldverkenning

**Onderzoek in opdracht van het
WODC van het Ministerie van Justitie**

**TILT – Tilburg Institute for Law, Technology, and Society
i.s.m. NHL Hogeschool en Universiteit Nyenrode**

Bert-Jaap Koops
Rutger Leukfeldt
Bob Hoogenboom
Wouter Stol

augustus 2010

Colofon

Marktwerving in het forensisch onderzoek. Een veldverkenning

Bert-Jaap Koops, Rutger Leukfeldt, Bob Hoogenboom, Wouter Stol

Tilburg, augustus 2010

(c) 2010 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, syllabi en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

<i>Afkortingen</i>	6
<i>Samenvatting</i>	7
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding.....	15
1.2 Begrippen.....	16
1.3 Afbakening.....	16
1.4 Onderzoeksvragen en methoden.....	17
1.5 Leeswijzer	18
2 Achtergronden	19
2.1 Bewijs in strafzaken en de rol van forensisch onderzoek	19
2.2 Fouten in strafzaken en het verbeterprogramma	20
2.3 Recht op onafhankelijk tegenonderzoek	21
2.4 De positie van het NFI.....	22
2.5 Beleidstraject verbetering forensisch onderzoek.....	23
2.5.1 Proefproject	23
2.5.2 Voorverkenning en deze studie	23
2.6 Conclusie.....	23
3 Organisatie	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Politie en justitie.....	25
3.2.1 Openbaar Ministerie	25
3.2.2 Politie.....	26
3.2.3 Samenwerkingsverbanden (FSO, BFSC's)	26
3.2.4 Landelijk Team Forensisch Opsporing (LTFO)	27
3.3 Instituten voor forensisch onderzoek	28
3.3.1 Nederlands Forensisch Instituut (NFI)	28
3.3.2 Forensisch Laboratorium voor DNA Onderzoek (FLDO)	29
3.3.3 The Maastricht Forensic Institute (TMFI)	29
3.3.4 Verilabs.....	30
3.3.5 Independent Forensic Services (IFS).....	30
3.3.6 Fox-IT.....	31
3.4 Financiering van het forensisch onderzoek.....	31
3.5 De 'markt' in forensisch onderzoek tot nu toe	32
3.5.1 Onderzoek door NFI.....	32
3.5.2 Onderzoek door overige instituten.....	32
3.5.3 Is er sprake van een 'markt'?.....	32
3.6 Een blik over de grens.....	32
3.6.1 Het Verenigd Koninkrijk	32
3.6.1.1 Organisatie van het forensisch onderzoek	32
3.6.1.2 Instituten	34
3.6.1.3 Marktwerving	37
3.6.2 De Verenigde Staten.....	38
3.7 Conclusie.....	40

4	<i>De huidige borging van het forensisch onderzoek</i>	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Juridisch kader	41
4.3	Accreditatie	42
4.4	ISO-standaard 17025	43
4.5	Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen (NRGD)	44
4.6	Zelfregulering	46
4.7	Een blik over de grens	47
4.7.1	Het verenigd Koninkrijk	47
4.7.1.1	Inleiding	47
4.7.1.2	The Forensic Science Regulator	48
4.7.1.3	De huidige en toekomstige kwaliteitsborging in het VK	50
4.7.2	De Verenigde Staten	52
4.8	Conclusie	55
5	<i>Veldverkenning: argumenten en meningen over marktwerking in het forensisch onderzoek</i>	56
5.1	Inleiding	56
5.2	Huidige situatie	56
5.2.1	(G)een prille markt?	56
5.2.2	Het proefproject	57
5.3	Voor- en nadelen van invoering van (meer) marktwerking	57
5.3.1	Voordelen	57
5.3.2	Nadelen	59
5.3.3	Conclusie	60
5.4	Organisatorische aspecten	61
5.4.1	De keten: van plaats delict tot bewijs in de rechtszaal	61
5.4.2	Politie en OM	62
5.4.3	Het NFI	63
5.4.4	Onderzoek en ontwikkeling	65
5.4.5	Opleiding	67
5.5	Financieel-economische aspecten	67
5.5.1	Prijsstelling en verdeling van middelen	67
5.5.2	Vormen van marktwerking	68
5.6	Reguleringsaspecten	70
5.6.1	Publiek belang	70
5.6.2	Kwaliteitsborging	72
5.6.2.1	Het belang van kwaliteit	72
5.6.2.2	Accreditatie	72
5.6.2.3	Certificering van deskundigen	73
5.6.2.4	Georganiseerde tegenspraak en contra-expertise	75
5.6.2.5	Standaardisatie	75
5.6.3	Eerlijke mededinging	75
5.6.4	Toezicht(houder)	76
5.7	Een blik over de grens	77
5.7.1	De discussie in het Verenigd Koninkrijk	77
5.7.2	De discussie in de Verenigde Staten	78
5.8	Conclusie	80
6	<i>Verbreiding van het perspectief: de publiek-private veiligheidsmarkt</i>	82
6.1	Inleiding	82

6.2	De beveiligingsmarkt	83
6.3	De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	83
6.4	Particulier rechercheonderzoek.....	85
6.4.1	Aard en omvang	85
6.5	Modellen en concepten van de veiligheidsmarkt	86
6.5.1	4-generatiemodel marktwerving	86
6.5.2	Sturing van veiligheid (governance of security)	86
6.5.3	Concept 'grey policing'	87
6.6	Rechtsbescherming en borging publieke belangen	88
6.6.1	Overwegingen bij uitbestedingsvragen.....	88
6.6.2	Privacygedragscode	89
6.7	Het onderdeel forensisch onderzoek van de veiligheidsmarkt	89
6.7.1	Producten, vragers en aanbieders	89
6.7.2	Conclusies FO-markt.....	91
6.8	Regulering van de FO-markt	92
6.8.1	Hybride structuren en processen.....	92
6.8.2	Groei en marktwerving.....	93
6.8.3	Controle, verantwoording en kwaliteitsborging: het 'multi-layering'-concept	94
6.8.4	'Multi-layering' toegepast op de FO-markt.....	95
6.8.5	Multi-layering en... toezicht	96
6.9	Conclusie.....	97
7	Conclusie en scenario's	98
7.1	Inleiding	98
7.2	Bevindingen	98
7.3	Antwoorden op de onderzoeksvragen	101
7.4	Drie scenario's	105
7.5	Slotoverwegingen.....	107
	Literatuur.....	109
	Executive Summary.....	112
	Bijlage 1. De onderzoeksgebieden van het NFI	120
	Bijlage 2. Standaarden in de Verenigde Staten voor deskundigenbewijs.....	121
	Bijlage 3. Interviews	122
	Bijlage 4. Deelnemers expertbijeenkomsten.....	123
	Bijlage 5. Samenstelling begeleidingscommissie	124

Afkortingen

ASCLD/LAB	Laboratory Accreditation Board van de American Society of Crime Laboratory Directors [VS]
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
FLDO	Forensisch Laboratorium voor DNA Onderzoek
FO	forensisch onderzoek
FRE	Federal Rules of Evidence [VS]
FSO	Forensische Samenwerking in de Opsporing
FSS	Forensic Science Service
FT-normen	Forensisch-Technische normen
FTO	forensisch-technisch onderzoek
IFS	Independent Forensic Services
KIV	kras-, indruk- en vormsporen
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NHL	Noordelijke Hogeschool Leeuwarden
NPIA	National Policing Improvement Agency [VK]
NRC	National Research Council [VS]
NRGD	Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen
O&O	onderzoek en ontwikkeling
OvJ	Officier van Justitie
PD	plaats delict
Rpbr	Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
RvA	Raad voor Accreditatie
SLA	Service Level Agreement
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
TMFI	The Maastricht Forensic Institute
VPB	Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpbr	Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
ZM	zittende magistratuur

Samenvatting

Aanleiding, vraagstelling en methode

Forensisch onderzoek (FO) dient het bewijs in strafzaken. Met de voortschrijdende technologie wordt er veel waarde gehecht aan de mogelijkheden van forensisch-technisch onderzoek om bij te dragen aan de waarheidsvinding. Onder forensisch-technisch onderzoek wordt in dit rapport verstaan onderzoek dat gericht is op de ontwikkeling en toepassing van technische en (natuur)wetenschappelijke methoden en technieken van sporenonderzoek ten behoeve van de waarheidsvinding in de strafrechtspleging.

Vrijwel al het forensisch-technisch onderzoek in Nederland wordt van oudsher uitgevoerd door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Een sterke stijging van de vraag naar forensisch onderzoek in de afgelopen jaren en het op de markt verschijnen van enkele alternatieve aanbieders hebben de vraag opgeroepen of naast het NFI ook andere instituten een rol kunnen of moeten spelen bij strafrechtelijk forensisch-technisch onderzoek, en in het verlengde daarvan of (meer) marktwerking zou kunnen of moeten worden ingevoerd op dit terrein. Het begrip marktwerking ziet in dit verband op de invoering van enige vorm van concurrentie in de sector forensisch onderzoek.

De doelstelling van dit onderzoek is in kaart te brengen hoe het landschap van het forensisch onderzoek in Nederland er op dit moment uitziet en hoe het veld – politie, justitie, aanbieders van forensisch onderzoek, en wetenschappers op dit terrein – aankijkt tegen marktwerking op dit gebied. Deze doelstelling is vertaald naar de volgende vraagstelling die centraal staat in het onderzoek: kunnen particuliere en universitaire of HBO-instituten een rol spelen bij het forensisch-technisch onderzoek in Nederland, en zo ja, onder welke voorwaarden?

Aan de hand van interviews, expertbijeenkomsten en aanvullend literatuuronderzoek is in kaart gebracht op welke deelterreinen binnen het forensisch-technisch onderzoek er de afgelopen jaren onderzoek is uitgevoerd, welke instituten daarbij zijn ingezet en waarom, welke voorwaarden en waarborgen er in Nederland gelden of zouden moeten gelden bij de uitvoering van het forensische onderzoek, en welke effecten en mogelijke neveneffecten van marktwerking te verwachten zijn. Om het Nederlandse landschap in reliëf te plaatsen, is ook beschreven hoe het forensisch onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten functioneert.

Dit onderzoek is exploratief van aard. Het betreft een eerste verkenning van het landschap van forensisch onderzoek in Nederland, waar nog weinig empirische beschrijvingen van beschikbaar zijn. De gehouden kwalitatieve interviews en expertbijeenkomsten bieden zicht op actuele ontwikkelingen en standpunten, maar meningen zijn veelal op persoonlijke titel gegeven en laten zich daarom moeilijk generaliseren. De nadruk lag op een kwalitatieve verkenning; er is geen kwantitatief onderzoek verricht, bijvoorbeeld naar aard en precieze omvang van forensisch onderzoek door andere aanbieders dan het NFI. Als gevolg hiervan is de generaliseerbaarheid van de bevindingen van het onderzoek beperkt. Het gaat om een veldverkenning die een handvat kan bieden bij de verdere beleidsvorming voor de toekomst van het forensisch onderzoek.

Het landschap van forensisch onderzoek in Nederland

Vrijwel al het forensisch-technisch onderzoek in Nederland wordt van oudsher door het NFI uitgevoerd, dat in 1999 is ontstaan uit een fusie tussen het Gerechtelijk Laboratorium (opgericht in 1945) en het Laboratorium voor de Gerechtelijke Pathologie (opgericht in 1951). Slechts een fractie (naar schatting nog geen 1%) van al het onderzoek wordt uitgevoerd door andere instellingen, zoals het Forensisch Laboratorium voor DNA Onderzoek (FLDO), Independent Forensic Services (IFS), Verilabs, Fox-IT en The Maastricht Forensic Institute (TMFI). Sporadisch worden forensische onderzoeken daarnaast uitgevoerd door (semi-)overheidsinstellingen als TNO of het RIVM. Het gaat om diverse werkzaamheden, overwegend DNA-onderzoek (bijv. FLDO, Verilabs, IFS) maar ook digitaal onderzoek (Fox-IT) of toxicologisch onderzoek (bijv. TMFI).

Een belangrijke reden om een onderzoek door een ander instituten te laten uitvoeren is contra-expertise. Op 1 januari 2010 is de Wet deskundige in strafzaken in werking getreden, waarmee de verdachte in de wet verankerd algemeen recht heeft verkregen op tegenonderzoek door een onafhankelijk deskundige. In ons verband betekent dat: een onafhankelijke forensisch-technisch expert. Dat impliceert praktisch gesproken dat de expert bij een ander laboratorium

werkt dan de expert die het aanvankelijke onderzoek deed. Aldus lijkt het langs juridische weg inmiddels uitgesloten dat er slechts één instituut zou zijn voor forensisch-technisch onderzoek, ook niet voor bepaalde expertisegebieden. Steeds moet een verdachte de mogelijkheid hebben om tegenonderzoek te laten doen. Het lijkt redelijk te veronderstellen dat het tegenonderzoek mogelijk zal moeten zijn binnen Nederland, ook omdat vertaling van buitenlandse rapportages geen sinecure is. Wel zal het soms gebeuren dat een verdachte, bijvoorbeeld bij een zeldzaam specialisme, geen onafhankelijke tweede expert kan vinden in Nederland en om die reden is aangewezen op experts uit het buitenland; dat zijn dan de uitzonderingen die de regel bevestigen.

Onze (kwalitatieve) studie levert geen kwantitatieve gegevens op over de gevallen waarin particuliere instellingen door politie en Openbaar Ministerie worden ingezet. Wel is duidelijk dat het naast DNA-contra-expertise of ander tegenonderzoek, vooral gaat om arbeidsintensief maatwerkonderzoek of specialistisch onderzoek, zoals digitale analyse. Meestal gaat het om onderzoek op een later moment in het opsporingsproces. Een belangrijke reden om onderzoeken door particuliere of universitaire/HBO-instellingen uit te laten voeren is de verwachte snelle oplevering van resultaten. Deze instellingen zelf geven aan ook te kunnen concurreren op kwaliteit; de vraagkant is echter vaak nog onbekend met de kwaliteit(ssystemen) van deze aanbieders en verkiest in dat opzicht veelal het NFI als 'preferred supplier'.

De praktijk van forensisch-technisch onderzoek is dus dat naast het NFI reeds verschillende andere aanbieders van forensisch-technisch onderzoek opereren. Aanbieders houden elkaar in de gaten en beïnvloeden elkaars productenaanbod. Er is in dat opzicht een bescheiden marktwerking gaande, maar deze is zeer beperkt. Het NFI heeft geen wettelijk monopolie, maar heeft wel een preferente positie. Ten eerste heeft het NFI een uitzonderlijke positie vanwege de financieringsstructuur. De bekostiging van forensisch onderzoek gaat namelijk via bulkfinanciering (ca. 65 miljoen euro, waarvan 15% voor onderzoek en ontwikkeling) aan het NFI uit de begroting van het ministerie van Justitie, waarbij via een Service Level Agreement de capaciteitsniveaus per productgroep worden vastgesteld. Politie en justitie hoeven niet te betalen voor onderzoek door het NFI, voorzover het binnen het Service Level Agreement past. Wanneer zij onderzoek bij andere aanbieders uitzetten, moeten zij daar wel voor betalen.

Ten tweede hebben politie en Openbaar Ministerie de neiging om allereerst aan te kloppen bij het NFI, wat van oudsher het vaste adres is. Wanneer het NFI een vraag niet zelf kan aannemen, dan treedt het niet zelden voor de vragende partij op als makelaar ten opzichte van andere aanbieders, en profileert zich dan als leider in het speelveld. Naast de financiële voordelen voor het NFI dankt het NFI zijn dominante positie ook aan de waardering bij politie en OM voor de kwaliteit van het werk dat het NFI in hun ogen van oudsher levert. Kortom, in het FO-veld is het NFI de dominante speler die zijn bovengemiddeld sterke positie mede te danken heeft aan de historische ontwikkelingen en financieringsstructuren in het strafrechtelijk forensisch onderzoek. Er is momenteel in Nederland wellicht sprake van een bescheiden marktwerking, maar zeker niet van een vrije markt.

Kwaliteitsborging

Voor de betrouwbaarheid van forensisch bewijs is kwalitatief goed forensische onderzoek essentieel. Op forensisch-technisch onderzoek in Nederland is – in meer of mindere mate, afhankelijk van het gebied – een kwaliteitsstelsel van toepassing met verschillende instrumenten voor kwaliteitsbewaking. Daaronder vallen wet- en regelgeving, accreditatie door de Raad voor Accreditatie op basis van ISO-standaard 17025, en allerlei vormen van zelfregulering, zoals certificering van onderzoekers door een externe instantie, beoordeling door collega's en interne audits. Er is slechts beperkte wet- en regelgeving van toepassing op forensisch onderzoek; alleen voor de uitvoering van DNA-onderzoek, en in beperktere mate voor bloed- en urineonderzoek bij verkeersalcoholcontroles, ligt er een wettelijk kader met de nodige kwaliteitswaarborgen, waaronder verplichte laboratoriumaccreditatie. Daarnaast heeft de Wet deskundige in strafzaken, die op 1 januari 2010 in werking trad, eisen vastgelegd voor deskundigenbewijs, en is een Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) ingesteld. De meeste in Nederland actieve instituten hebben een accreditatie voor één of meer typen onderzoek, en zij hanteren diverse vormen van zelfregulering.

Hoewel kwaliteit uiteindelijk bepalend moet zijn voor de bewijskracht van FO in de rechtszaal, en in die zin door het veld als belangrijkste eis wordt gezien aan forensisch-technisch onderzoek, speelt ook snelheid een belangrijke rol. Om uiteenlopende redenen kunnen er zaken op de plank

blijven liggen; er ontstaan dan werkachterstanden in het FO waardoor de snelheid tot onder een kritieke waarde daalt en de politie haar werk niet meer goed kan doen. Daarnaast heeft de politie soms behoefte aan FO dat snel helpt om de richting in het onderzoek te bepalen. In die gevallen van indicatief onderzoek neemt voor de politie het gewicht van snelheid toe en dat van kwaliteit af. Naast de parameters kwaliteit en snelheid speelt ook veiligheid een rol, vooral bij het bewaken van sporenmateriaal in de keten (waarvoor Forensisch Technische normen zijn ontwikkeld) en bij integriteitsbewaking van forensisch onderzoekers. Voor dit laatste kan screening een zekere waarborg bieden, maar in de praktijk zijn minder FO-onderzoekers gescreend dan vaak wordt gedacht in het veld.

Net zoals er in het opsporingsonderzoek niet één spoorsoort zaligmakend is omdat elke spoorsoort zijn zwakke kanten heeft, zo is er ook niet één instrument voor kwaliteitsbewaking zaligmakend. Ook hier lijkt een combinatie van instrumenten nodig. Een intelligente combinatie van kwaliteitsinstrumenten biedt volgens het 'multi-layering'-model perspectief op een stelsel waarin forensisch-technisch onderzoek voldoende kwaliteit biedt. De kern van het 'multi-layering'-model is dat geen enkele beveiligingslaag 100% dekkend is; wanneer verschillende beveiligingslagen op elkaar worden gestapeld, worden onvolkomenheden van onderliggende lagen geleidelijk ondervangen. In de beveiligingssector worden in dit model twee lagen gehanteerd, een eerste laag van wet- en regelgeving die toegang tot de markt en te volgen basisprocedures vastlegt, en een tweede laag die zich meer richt op kwalitatieve aspecten van de inrichting van werkprocessen en de verslaglegging daaromtrent. Zo'n gecombineerde of integrale kwaliteitsbenadering is evenzeer toepasbaar op een forensische markt met kenmerken van een monopolie als op een geheel vrije markt van forensisch onderzoek. Dus los van hoe de markt er uiteindelijk uit zal zien, is het werken aan een gecombineerde, meerlagige kwaliteitsbenadering een zinvolle investering.

Een blik over de grens

De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bieden interessant vergelijkingsmateriaal voor Nederland, omdat in beide landen marktwerking plaatsvindt in het forensisch veld. In de Verenigde Staten is dat van oudsher het geval, in het Verenigd Koninkrijk is in het afgelopen decennium marktwerking ingevoerd met de verzelfstandiging van de Forensic Science Service en het overhevelen van het budget voor forensisch onderzoek naar de politie. We zien in beide landen daarbij een divers landschap van aanbieders, zowel publiek als privaat gefinancierde. Het landschap in de Verenigde Staten is daarbij aanzienlijk gefragmenteerder dan dat in het Verenigd Koninkrijk, niet alleen vanwege de grotere omvang van het land maar ook vanwege de langere traditie van marktwerking met relatief weinig overheidsregulering. Hoewel ons onderzoek beoogde om goede praktijkvoorbeelden uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk naar voren te halen, moeten we wellicht eerder constateren dat de lessen die te trekken zijn, juist te maken hebben met wat er níét goed gaat.

De effecten van marktwerking in het Verenigd Koninkrijk (voorzover die op basis van ons beperkte onderzoek zijn in te schatten) lijken te wijzen op efficiëntieverbeteringen (lagere prijzen, snellere doorlooptijden) maar ook op schokeffecten door een (volgens sommigen te) abrupte overgang naar vrije concurrentie, met een overaanbod en te grote concurrentie op prijs als gevolg. Daaruit valt te concluderen dat juist de overgangsfase van een monopolie naar een (min of meer) vrije markt veel aandacht behoeft, waarbij te overwegen valt om marktwerking langs lijnen van geleidelijkheid in te voeren. Daarnaast is (fundamenteel) onderzoek en ontwikkeling een aandachtspunt; de sterke internationale reputatie op dit vlak van de voormalig monopolist, Forensic Science Service, is volgens respondenten flink achteruitgegaan. Binnen ons onderzoek konden we niet achterhalen of dit wordt gecompenseerd door een stijging van (fundamenteel) onderzoek en ontwikkeling bij andere aanbieders; dat is een relevante vraag voor nader onderzoek.

De ervaringen in de Verenigde Staten (voor zover beschikbaar op basis van onze beperkte literatuurstudie) tonen aan dat een al te vrije markt zonder sturing en regulering veel nadelen kent, waaronder grote verschillen in kwaliteit, kwaliteitsborging en opleiding, weinig aandacht voor (fundamenteel) onderzoek en ontwikkeling, en een navenant gebrekkige kennisbasis van het forensisch onderzoek. De aanbevelingen die de National Research Council heeft gedaan om deze gebreken in het forensisch onderzoek aan te pakken, kunnen waardevolle aanknopingspunten bieden voor de discussie in Nederland, bijvoorbeeld of er een nationale

instantie moet komen voor toezicht, sturing en/of advies en of meer dwingende kwaliteitsinstrumenten moeten worden ingevoerd.

De blik over de grens suggereert dat niet in uitersten en in tegenstellingen moet worden gedacht, maar dat men op zoek moet naar het beste uit beide werelden: marktwerking met regulering. De belangrijkste les uit zowel de Verenigde Staten als het Verenigd Koninkrijk is dat een FO-markt pas goed tot wasdom kan komen indien er duidelijke, afdwingbare regels zijn voor de kwaliteit van FO. Dat is niet alleen van belang om aanbieders duidelijk te maken waaraan zij zich hebben te houden en waarin zij moeten investeren om een rol te spelen op de FO-markt, maar ook voor de vraagkant om houvast te hebben bij het beslissen bij wie zij forensisch onderzoek willen uitzetten.

Overwegingen bij marktwerking in het forensisch onderzoek

Over de vraag hoe het FO-veld zich in Nederland zou moeten ontwikkelen en of er (meer) marktwerking kan of zou moeten worden ingevoerd, zijn de meningen verdeeld. Verschillende overwegingen en omstandigheden spelen een rol. Er is momenteel al sprake van in elk geval enige marktwerking, als men het feit dat er buiten het NFI aanbieders zijn zo wil karakteriseren. Het effect van hun bestaan is in elk geval dat het NFI scherp wordt gehouden. Het is echter niet eenvoudig voor nieuwkomers op deze markt om een groter marktaandeel te veroveren – daarvoor heeft het NFI een te gevestigde positie en is de financieringsstructuur een te grote belemmering. Ondanks de kritiek op de doorlooptijden en onderdelen van het aanbod van het NFI die men vanuit politie en OM wel hoorde (en sporadisch nog hoort) in de richting van het NFI, zijn deze partijen over het algemeen overtuigd van de kwaliteit van het werk van het NFI. Wel hoorden we regelmatig de stelling dat particuliere bedrijven sneller of goedkoper kunnen werken, of specialismen kunnen bieden die het NFI niet heeft. Daarbij brachten respondenten naar voren dat marktwerking betekent dat het NFI flexibeler wordt en bijvoorbeeld eerder haar productassortiment aanpast aan de vraag uit de markt, gestimuleerd door het soort diensten particuliere bedrijven aanbieden of de prijsstelling die zij hanteren. Als men een breed en op de vraag afgestemd assortiment opvat als aspect van kwaliteit, heeft marktwerking een positief effect op de kwaliteit van wat het NFI levert. Vertrouwen, en dan met name vertrouwen in de kwaliteit van het geleverde werk en in de integriteit van de personen die het forensisch onderzoek uitvoeren, is voor politie en justitie nog steeds het hoofdargument om te kiezen voor het NFI. In ons onderzoek werden daarbij kanttekeningen geplaatst of het beeld dat men heeft van het kwaliteitsniveau wel altijd gebaseerd is op de werkelijkheid. Soms dicht men het NFI meer toe dan er feitelijk is, bijvoorbeeld dat alle NFI'ers gescreend zouden zijn en dat het NFI op alle velden geaccrediteerd is, en soms heeft men ook een onjuist beeld van particuliere instituten, bijvoorbeeld dat zij geen accreditatie zouden hebben.

Wanneer men kiest voor het verder doorvoeren van marktwerking in het FO-veld, moeten alle aanbieders zich kunnen manifesteren als betrouwbare partner voor politie en justitie. Marktwerking vraagt derhalve om te beginnen om een integraal, meerlagig stelsel van kwaliteitsborging, zowel voor NFI als andere aanbieders. Dat stelsel moet ervoor zorgen dat politie en justitie alle aanbieders die aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen, in principe moeten kunnen aanmerken als betrouwbare partner. Vervolgens is het voor de aanbieders zaak om een goede reputatie op te bouwen en goede relaties met klanten te onderhouden, of om bijvoorbeeld een uniek product aan te bieden, zoals een bepaalde analysevaardigheid, een unieke combinatie van technieken of een speciale dienst. In een overgangsfase naar een echt functionerende markt moet echter wel scherp gelet worden op het psychologische voordeel dat het NFI door zijn traditionele positie als vertrouwde, preferente aanbieder heeft. Daarbij staat ook de makelaarsfunctie die het NFI – niet formeel maar in de beleving van de nodige politie- en OM-functionarissen – heeft of gemakshalve zou moeten hebben, op gespannen voet met invoering van meer marktwerking, omdat de andere aanbieders minder ruimte krijgen om zich concurrerend te profileren en rechtstreekse contacten met opdrachtgevers te onderhouden.

Marktwerking veronderstelt verder een bepaalde financieringsstructuur. Als politie en Openbaar Ministerie forensisch onderzoek moeten gaan inkopen, waarbij zij een vrije keuze maken uit verschillende aanbieders, dienen zij over het bijbehorende budget te beschikken. Een open vraag is wie dat budget zou moeten beheren: de politie of, voordehandliger vanwege zijn positie als spelverdeler in de opsporing, het OM? En naar welk niveau binnen het OM: het college van PG's voor keuzes op macroniveau, de landelijk forensisch officier, de forensische samenwerkingsverbanden (FSO's) of de forensisch officieren bij het parket? Een ander

aandachtspunt daarbij is of politie en justitie in staat zijn om de kwaliteit van de resultaten van forensische aanbieders te beoordelen. Dit vergt specialistische kennis die vaak niet in huis is bij de aanvragers van forensisch onderzoek. Tot slot wordt ook gewezen op de mogelijkheid dat bij overheveling van budget naar politie of OM, de politie het forensisch onderzoek meer in huis zou houden, een ontwikkeling die te zien is in het Verenigd Koninkrijk. Dat vraagt om bezinning op de verschillen die momenteel bestaan in kwaliteitsborging tussen (extern) deskundigenonderzoek en (intern) technisch opsporingsonderzoek.

In ons onderzoek hoorden we regelmatig de opvatting dat niet alle vormen van FO zich lenen voor marktwerking; sommige onderdelen vergen te dure apparatuur en komen te weinig voor om een markt met meerdere aanbieders te rechtvaardigen. De vraag is dan ook, wanneer gekozen wordt om meer marktwerking in te voeren, welk deel van het totale FO-budget naar politie en justitie moet worden overgeheveld en welk deel nog zal worden gebruikt om bepaalde facetten van het forensisch onderzoek van overheidswege te faciliteren. In dat laatste geval grijpt de overheid met het instrument van budgettoedeling richtinggevend in op de FO-markt. Zij kan op die manier bijvoorbeeld zorgen dat bepaalde onrendabele maar onmisbare analysevoorzieningen in stand worden gehouden (overigens niet noodzakelijk bij het NFI, dat kan ook bij een specialistische andere aanbieder). Ook kan de overheid ervoor zorgen dat geld wordt geïnvesteerd in fundamenteel onderzoek dat op termijn kan leiden tot nieuwe forensische technieken of voorzieningen, en het niet aan de bereidheid van bedrijven overlaten om te investeren in fundamenteel onderzoek. Via capaciteitsregulering en onderzoekstimulering kan de overheid dus invloed blijven uitoefenen op de FO-markt, om te voorkomen dat het aanbod in de markt alleen door economische motieven wordt gestuurd. Volgens velen zit er een grens aan de mate waarin marktwerking in het forensisch onderzoek kan worden doorgevoerd.

Niet alleen de aanbodzijde, maar zeker ook de vraagzijde van de FO-markt kent beperkingen in de mogelijkheden tot het doorvoeren van marktwerking. Het inkopen van FO vraagt dat de inkopende partij, de klant, bereid en in staat is om de aangeboden producten en diensten met elkaar te vergelijken en om te beoordelen wat, gezien de eisen die men vanuit de strafrechtpleging mag stellen, een verantwoorde keuze is. De klant moet in dat geval in staat zijn om forensische technieken en werkwijzen op verantwoorde wijze op hun kwaliteit of prijs/prestatieverhouding te beoordelen. Dat vergt veel van een politiekorps of een parket, niet alleen deskundigheid maar ook inzet van (extra) capaciteit. Wat dat laatste betreft worden aan justitiekant zorgen geuit over administratieve lasten die marktwerking voor het Openbaar Ministerie zou betekenen. Wat het eerste, deskundigheid, betreft kunnen de afnemers worden ondersteund door een integraal kwaliteitsstelsel, waarbij op aanbieders of producten met een 'goedkeuringsstempel' kan worden vertrouwd. Daarmee is het beoordelingsprobleem niet verdwenen, maar verschoven: iemand anders beoordeelt dan de kwaliteit van de aanbieders. Dat kan mogelijk deels door de aanbieders zelf gebeuren (*peer review*), maar er zal daarbij zeker een rol weggelegd zijn voor de overheid. Kortom, omdat het beoordelen van het aanbod in FO niet geheel kan worden overgelaten aan individuele politiemensen of officieren van justitie die in eigen beheer de producten van aanbieders met elkaar gaan vergelijken, zal er van overheidswege een kwaliteitsoordeel moeten worden uitgesproken over de aanbieders en hun producten. Daarmee treedt de overheid op in deze markt als kwaliteitsbewaker, zodat er, ook wanneer gekozen zou worden voor een geheel geliberaliseerde markt, sprake blijft van een gereguleerde markt.

Hoe groot of klein het vrije deel van de FO-markt ook is, daar waar meerdere spelers in concurrentie acteren moet sprake zijn van eerlijke mededinging. Het is een overheidstaak om daarop toe te zien. Bij het verder doorvoeren van marktwerking dient de overheid daarvoor derhalve voorzieningen te treffen. Verschillende respondenten in ons onderzoek benadrukten dat niet te makkelijk kan worden aangenomen dat eerlijke mededinging kan worden bereikt door enkel toezicht door een toezichthouder (bijvoorbeeld de NMa). Belangrijke aandachtspunten voor eerlijke mededinging, vooral in een overgangsfase, zijn het op gang brengen van de markt door informatievoorziening aan de vraagzijde (die aanvankelijk het NFI als preferente aanbieder kan blijven beschouwen), het voorkomen van kruissubsidiëring bij het NFI in een niet geheel opengestelde markt (dat wil zeggen dat de kosten van producten uit het vrijemarktsegment worden geboekt bij de gemonopoliseerde producten), en het alert zijn op indirecte vormen van machtsuitoefening wanneer het NFI als dominante speler, bewust of onbewust, de agenda bepaalt bij bijvoorbeeld researchersopleidingen of deskundigheidseisen voor het NRGD. Verder zal nog moeten worden bekeken wat de implicaties zijn van het nog aanhangige wetsvoorstel

Aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid voor het forensische veld en de positie van het NFI daarbinnen.

Marktwerking in FO kan niet gemakkelijk worden vergeleken met marktwerking in bijvoorbeeld de gezondheidszorg, openbaar vervoer, post of energie, waar grote aantallen consumenten de klanten zijn, in tegenstelling tot het strafrechtelijk forensisch-technisch onderzoek waarbij enkele overheidsinstanties de voornaamste klanten zijn. De genoemde sectoren zijn veel groter en breder dan het forensische onderzoek. Voor vergelijkende doeleinden kan beter worden gekeken naar de ontwikkelingen in het aanpalende gebied van de veiligheidssector, waarvan het forensisch onderzoek feitelijk onderdeel uitmaakt. Het forensisch-technisch onderzoek ten behoeve van de strafrechtspleging is maar een klein deel van de markt voor forensisch onderzoek, dat een breder scala aan private actoren kent, zowel afnemers als aanbieders. In toenemende mate zien we daar verwevenheid van publieke en private actoren en processen. De ervaringen op het terrein van de publiek-private markt voor beveiliging laten zien dat op het terrein van veiligheid marktwerking mogelijk is. De in de praktijk ontstane private FO-markt is onderdeel van een bredere verschuiving in taken voor preventie, veiligheid en opsporing van de publieke naar de private sector. Daarbij maken de ontwikkelingen duidelijk dat private en publieke werkzaamheden soms op een onwenselijke manier met elkaar verbonden kunnen raken (*grey policing*). Transparantie en overheidstoezicht zijn dan ook belangrijke sleutelwoorden voor bewaking van publieke belangen wanneer het forensisch onderzoek voor de strafrechtspleging meer gaat bewegen in de richting van de bredere publiek-private markt voor forensisch onderzoek en beveiliging.

Welke effecten verder zijn te verwachten, wordt in belangrijke mate bepaald door hoe (verdergaande) marktwerking zal worden geïmplementeerd en hoe het proces van (meer, al dan niet geleidelijke) marktwerking wordt begeleid of gestuurd. Vanzelfsprekend wordt verwacht dat het NFI marktaandeel zal verliezen aan andere aanbieders, maar hoeveel valt moeilijk in te schatten. Naast de huidige alternatieve aanbieders zullen mogelijk nog andere spelers de markt betreden, maar vanwege de kleine omvang van Nederland valt niet een groot aantal substantiële aanbieders te verwachten; kijkend naar de situatie in het Verenigd Koninkrijk zou men kunnen denken aan twee grote(re) spelers en iets meer kleine, gespecialiseerde aanbieders. Daarbij is te verwachten dat marktwerking leidt tot een gevarieerder aanbod aan FO-producten (aanbodgedreven creëren van nieuwe vraag) en dat het aanbod sneller of specifieker zal worden afgestemd op wat de afnemers van FO-producten vragen. Wat de doorloopsnelheid betreft is te verwachten dat marktwerking leidt tot snellere werkwijzen en dus kortere wachttijden (iets wat reeds nu is waar te nemen). De meningen over de gevolgen voor toepassingsgericht onderzoek en ontwikkeling zijn verdeeld; sommigen vrezen dat dit het kind van de rekening wordt, anderen verwachten dat onderzoek en ontwikkeling in een marktsituatie niet verslechteren en mogelijk zelfs verbeteren. Wel is er consensus dat fundamenteel onderzoek apart aandacht behoeft, bijvoorbeeld met een aparte publieke financieringsstroom.

In algemene zin kunnen we concluderen dat het veld grotendeels open staat voor (enige vorm van) marktwerking in het forensisch-technisch onderzoek, mits de kwaliteit van aanbieders door een integraal stelsel van kwaliteitsborgingsinstrumenten voldoende wordt verzekerd en mits invoering van marktwerking zorgvuldig gebeurt. De meningen zijn echter verdeeld over de mate waarin en snelheid waarmee marktwerking moet of kan worden doorgevoerd. Aan de vraagkant bestaat bij sommigen meer terughoudendheid ten aanzien van marktwerking dan aan de aanbodkant, waar zowel NFI als andere aanbieders voorstander zijn van verdergaande marktwerking.

Ter ondersteuning van de verdere beleidsdiscussie die in dit licht nog zal moeten worden gevoerd, geven we hier drie scenario's met verschillende gradaties van marktwerking.

Drie scenario's

Een volledig monopolie is geen realiteit meer, evenmin als een volledig vrije markt een realistische optie lijkt. In plaats daarvan schetsen we scenario's die variëren op twee variabelen: de mate waarin de markt wordt vrijgegeven (inclusief overheveling van FO-budget van NFI naar Openbaar Ministerie) voor verschillende typen FO (bijvoorbeeld alleen voor DNA-onderzoek, of over de hele breedte van het FO-spectrum), en de mate van overheidssturing bij het bewaken van de markt. We werken drie scenario's uit, waarbij we kort de meest in het oog springende voor- en nadelen en aandachtspunten vermelden.

“NFI+” (geen vrijgegeven markt, veel overheidssturing)

Er wordt geen verdere marktwerking in het FO ingevoerd, maar de huidige situatie waarin kleine aanbieders op de markt opereren naast een dominant NFI wordt bestendigd. Het NFI blijft zijn huidige status en bulkfinanciering behouden, maar ter borging van de kwaliteit worden er wel nadere wettelijke eisen gesteld waar het NFI aan dient te voldoen. Ten behoeve van het uitvoeren van contra-expertise, wordt voor de belangrijkste productgroepen bij wet een vast laboratorium aangewezen als toegelaten aanbieder, vergelijkbaar met de huidige situatie bij DNA-onderzoek waar FLDO is aangewezen als geaccepteerd laboratorium. Deze aanbieders krijgen structurele overheidsfinanciering om hun contra-expertisetaak te kunnen uitoefenen. Alle aanbieders moeten voldoen aan wettelijke eisen, waaronder verplichte accreditatie voor de desbetreffende productgroep en certificering van forensische onderzoekers op basis van externe toetsing. Naast het NFI en de aangewezen specialistische “contra”-aanbieders, staat het andere spelers vrij om zich op de strafrechtelijke forensische markt te begeven voor primair onderzoek of tegenonderzoek, mits zij voldoen aan alle wettelijke eisen, waaronder accreditatie en certificatie.

Dit scenario heeft als voordelen dat het continuïteit en stabiliteit biedt met veel mogelijkheden voor publieke sturing, maar als nadelen dat het geen marktprikkels bevat tot efficiëntie en innovatie of het voorkomen van zaakachterstanden, en het biedt door de financieringsstructuur geen mogelijkheid tot eerlijke concurrentie voor alternatieve aanbieders. Speciale aandachtspunten in dit scenario zijn de financiering van contra-expertiselabs en de kwaliteitsbewaking door externen.

“DNA-Tox-IT” (gedeeltelijk vrijgegeven markt, relatief weinig overheidssturing)

De markt voor forensisch-technisch onderzoek wordt gedeeltelijk opengesteld, en wel voor de drie belangrijkste productgroepen waar voldoende vraag en aanbod is: DNA, toxicologie en digitaal onderzoek. Het budget voor deze typen forensisch onderzoek wordt overgeheveld van het NFI naar het Openbaar Ministerie, dat na overleg binnen de FSO's besluit om DNA-, toxicologisch of digitaal onderzoek in te kopen bij een bepaalde aanbieder (in Nederland of in het buitenland). De aanbieders moeten aan minimale wettelijke eisen voldoen (zoals accreditatie voor DNA- en toxicologisch onderzoek), maar de kwaliteit wordt gewaarborgd doordat de aanbieders op kwaliteit concurreren. Voor de overige benodigde productgroepen blijft het NFI de preferente aanbieder, die daarvoor bulkfinanciering krijgt en in Service Level Agreements capaciteitsniveaus vastlegt. Het staat andere aanbieders vrij om diensten op deze andere terreinen aan te bieden, maar daar moet justitie dan apart voor betalen, zodat dit slechts sporadisch zal voorkomen. Het huidige justitiële budget voor forensisch onderzoek en ontwikkeling wordt overgeheveld naar NWO, die het in een specifiek programma uitzet bij consortia van een forensisch laboratorium en wetenschappelijke onderzoekers.

Dit scenario biedt concurrentie waar mogelijk en continuïteit waar nodig; ook bevat het een competitieve impuls voor (wetenschappelijk) onderzoek. Nadelen zijn echter dat het in stand houden van niet-vrijgegeven productgroepen relatief kostbaar is, dat administratieve lasten voor afnemers toenemen, dat het NFI niet kan concurreren op de private markt in DNA-, toxicologisch en digitaal onderzoek, en het mededingingstoezicht in deze ‘halve’ markt bepaald complex is. Belangrijke aandachtspunten zijn het op gang brengen van concurrentie, het vaststellen van Service Level Agreements voor laagfrequente FO-typen en kwaliteitsbewaking in het vrijgegeven marktsegment.

“Nederlands Forensische Autoriteit” (geheel vrijgegeven markt, relatief veel overheidssturing)

De FO-markt wordt geleidelijk vrijgegeven, te beginnen met DNA en digitaal onderzoek en vervolgens met andere productgroepen. Na tien jaar moet de hele markt vrijgegeven zijn en kunnen naast het NFI naar verwachting nog een groot (internationaal) full-service-laboratorium actief alsook diverse kleine, specialistische aanbieders zijn. Alle aanbieders moeten voldoen aan algemene wettelijke eisen. Het NFI wordt geprivatiseerd zodat het zich op de hele (ook private) markt voor forensisch onderzoek kan begeven in concurrentie met andere aanbieders, maar de Staat blijft enig aandeelhouder. Het budget voor forensische onderzoeken wordt – in dezelfde geleidelijke mate als de productgroepen – overgeheveld van NFI naar OM, dat investeert in capaciteit en expertise om goede keuzes te kunnen maken bij het inkopen van forensisch onderzoek. Om te zorgen dat de dynamische markt van vraag en aanbod voldoende kwalitatief

en innovatief blijft, wordt een Nederlands Forensische Autoriteit opgericht, die een drieledige verantwoordelijkheid krijgt: toezichthouder op de naleving van de wettelijk vastgelegde eisen, adviseur en kenniscentrum op het terrein van forensisch onderzoek, en aanjager van onderzoek en ontwikkeling.

Dit scenario kent als voordelen dynamiek en innovatiekansen door marktwerking en aansluiting op de groeiemarkt in de bredere publiek-private veiligheidssector, waarbij het NFI kansen krijgt op de bredere (Europese) markt. Het heeft als nadelen dat het een onzekere overgangssituatie kent voor aanbieders, dat het investeringkosten vergt bij het OM en dat minder directe publieke sturing mogelijk is. Belangrijke aandachtspunten zijn het op gang brengen van concurrentie en effectief toezicht op eerlijke mededinging.

Slotoverwegingen

De discussie over en beleidsvorming omtrent marktwerking in het forensisch-technisch onderzoek bevinden zich in een beginstadium. In relatief korte tijd hebben zich veel ontwikkelingen voorgedaan die het veld van forensisch onderzoek in beweging hebben gezet, zowel in Nederland als in het buitenland. Nederland bevindt zich wel in een bijzondere positie ten opzichte van landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, aangezien Nederland een veel kleinere markt kent voor strafrechtelijk forensisch onderzoek. In die zin hebben we vaak de opmerking gehoord dat Nederland te klein is voor een markt voor strafrechtelijk forensisch onderzoek. Daarmee is echter de deur naar marktwerking niet per se afgesloten: zowel geografisch (Europa) als sectoraal (de private veiligheidssector) is er sprake van een grote markt voor forensisch onderzoek voor Nederlandse spelers. Bij grensoverschrijdende dienstverlening zijn echter wel nog de nodige juridische en taalbarrières (bijvoorbeeld bij rapportages) te slechten.

Voor de verdere discussie en beleidsvorming rond de toekomst van het forensisch onderzoek kunnen tot slot enkele relativerende overwegingen worden meegegeven. Strafrechtelijk forensisch-technisch onderzoek neemt weliswaar in belang toe, maar is slechts een klein onderdeel van de strafrechtspleging. Financieel gaat het om een fractie van het justitiebudget, en in veel strafzaken speelt forensisch bewijs slechts een ondergeschikte rol. Ook vindt het nodige forensisch onderzoek plaats buiten de context van forensische laboratoria waarop het onderhavige onderzoek zich concentreerde, van onderzoek op plaats delict via onderzoek dat de politie intern uitvoert tot een deskundige in de rechtszaal die zich uitspreekt over forensisch bewijs op basis van de beschikbare rapportages. Het is nuttig om de vraag rond marktwerking in strafrechtelijk forensisch onderzoek in dit perspectief te bekijken.

De discussie en beleidsvorming omtrent marktwerking in het forensisch-technisch onderzoek zijn verder onderdeel van veel bredere vraagstukken die momenteel in de belangstelling staan. Te wijzen valt op het vraagstuk van wetenschappelijke expertise en de rol die deskundigen en wetenschappelijke kennis spelen bij beleidsbeslissingen (een discussie die bijvoorbeeld speelt in het klimaatdebat en vaccinatieprogramma's, maar ook in het strafrecht). Ook speelt het brede vraagstuk van marktwerking in publieke sectoren, dat volop in beweging is. De discussie over de toekomst van het forensisch onderzoek zal zich kunnen verrijken wanneer inzichten uit deze bredere discussies worden meegenomen.

De belangrijkste slotoverweging is dat het volgens ons zinvol is om de discussie te verbreden door de bredere veiligheidssector erbij te betrekken, waar een dynamische publiek-private markt aan het ontstaan is. Vanwege de vele dwarsverbanden die inmiddels bestaan tussen politie, private recherche, private beveiligingsbureaus, private aanbieders van forensisch onderzoek, verzekeraars en overige bedrijven, kan de markt voor strafrechtelijk forensisch onderzoek haast niet los worden gezien van de bredere markt in de veiligheidssector. Dit vraagt om een brede, geïntegreerde visie op de 'governance of security'.

Er is dus meer dan genoeg stof voor discussie. We kunnen gelukkig constateren dat er veel bereidheid tot discussie is: het onderwerp leeft bij alle betrokken actoren, en in onze veldverkenning vonden we een breed gedragen gevoel van urgentie om voortgang te boeken in het beleidstraject rond marktwerking in het forensisch onderzoek.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vrijwel al het forensisch-technisch onderzoek in strafzaken in Nederland wordt uitgevoerd door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). De afgelopen jaren is de vraag opgekomen of naast het NFI ook andere instituten een rol kunnen of moeten spelen bij dergelijk onderzoek, in aanvulling op of mogelijk in concurrentie met het NFI. Er zijn verschillende redenen waarom die vraag wordt gesteld:

- de vraag naar forensisch-technisch onderzoek is de laatste jaren sterk gestegen, hetgeen leidde tot achterstanden bij het NFI (die inmiddels overigens grotendeels zijn weggewerkt door het NFI-programma Verkorting Levertijden);
- het recht op onafhankelijk tegenonderzoek (contra-expertise), dat in Europese rechtspraak is erkend en ook in *algemene* zin (dus niet alleen m.b.t. DNA-onderzoek) in de Nederlandse wetgeving is vastgelegd (art. 150a, lid 3 Sv; inwerkingtreding. 1 januari 2010); onafhankelijk tegenonderzoek zou in beginsel door een ander instituut moeten worden uitgevoerd dan het instituut dat het eerste onderzoek uitvoerde;
- de institutionele en financiële inbedding van het NFI binnen het Ministerie van Justitie, die volgens sommigen een schijn van afhankelijkheid met zich kan meebrengen en wellicht ook drempelverhogend kan werken voor de uitoefening van het zojuist gememoreerde recht van de verdediging om deskundigenonderzoek te vragen;
- de opkomst van diverse alternatieve aanbieders van forensisch-technisch onderzoek zoals Independent Forensic Services, Verilabs en The Maastricht Forensic Institute, wat een signaal is dat er een zekere behoefte is aan keuze tussen verschillende aanbieders.

Bij andere instituten die een rol kunnen spelen kan men denken aan universitaire of HBO-instituten – zoals FLDO (Leiden), TMFI (Maastricht) of Forensicon (Leeuwarden) – en aan niet-universitaire particuliere, al dan niet commerciële instituten (zoals IFS en Fox-IT). Verbreding van het forensisch-technisch onderzoek naar meerdere instituten, zoals de praktijk is in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, kan gericht zijn op het verhogen van de efficiëntie en dan speciaal de doorloopsnelheid. Zo'n ontwikkeling roept dan als vanzelf aandacht op voor vraagstukken rond bijvoorbeeld kwaliteit, veiligheid (informatiebeveiliging) en continuïteit.

Tegen de achtergrond van de opkomst van andere aanbieders dan het NFI en de wens van beheersing van vraag en aanbod in het forensisch onderzoek, heeft de Minister van Justitie in 2008 aangekondigd het toekomstperspectief op het forensisch onderzoek te onderzoeken, met bijzondere aandacht voor de positie van het NFI, het financieringsmodel en de kwaliteitsborging.¹ In een daaropvolgende visie² geeft de Minister aan de huidige positie van het NFI in stand wil houden, maar wel vier aanleidingen ziet om nader te kijken naar de positie van particuliere instituten:

1. onderzoeken waarvan het belangrijk is dat de resultaten snel beschikbaar zijn voor de opsporing;
2. de verwachte toename in vraag naar forensisch onderzoek; intensievere inschakeling van particuliere instituten zou dan de werkdruk bij het NFI kunnen verlichten en zaakachterstanden kunnen voorkomen;
3. het met de Wet deskundige in strafzaken over de hele linie ingevoerde recht van de verdachte op contra-expertise (i.h.b. art. 150a t/m 150c Sv);
4. het gegeven dat het NFI bij bepaalde specialistische onderzoeken niet over specifieke expertise beschikt.

Verder kan ook innovatie van forensische dienstverlening gebaat zijn met een groter aantal actieve onderzoeksinstituten. Om deze redenen kondigt de Minister een proefproject aan waarbij voor een periode van twee jaar 3,5 miljoen euro beschikbaar is om buiten het NFI opdrachten te verlenen voor forensisch-technisch onderzoek (zie ook par. 3.4). Tegelijk moet daarbij een begeleidend onderzoek worden uitgevoerd 'dat inzicht moet bieden in de effecten en neveneffecten van de inschakeling van particuliere instituten ten behoeve van forensisch-

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 20, p. 3.

² Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 150.

technisch onderzoek.³ Dit begeleidende onderzoek is door het WODC in twee delen uitgezet: een evaluatiestudie van het proefproject en een verkennende studie van de voor- en nadelen en de te verwachten (neven)effecten van het inschakelen van andere instituten dan het NFI. Het onderhavige onderzoeksrapport vormt de verslaglegging van deze laatste studie.

1.2 Begrippen

Er bestaan geen standaarddefinities van forensische wetenschap, forensisch-technisch onderzoek of andere forensische begrippen. Definities hebben vaak gemeenschappelijk dat ze een breed spectrum aan methoden, technieken en expertisegebieden aanduiden die gebruikt worden bij de rechtspleging. Nijboer (2009:21) duidt *forensische expertise* dan ook aan als 'het brede veld waarop deskundigen een rol kunnen spelen bij het onderzoek en bewijs van feiten in het recht'. Iets specifieker definieert hij forensische expertise vervolgens als 'de inschakeling van gespecialiseerde beoefening van andere vormen dan de juridische van geïnstitutionaliseerde (wetenschappelijke) bestudering van verschijnselen met betrekking tot onderwerpen die van betekenis (kunnen) zijn voor het onderzoek en de (eind)beslissing in rechtszaken' (Nijboer, 2009: 24).

De American Academy of Forensic Science hanteert de volgende definitie van *forensische wetenschap*: 'Forensic science is the application of scientific principles and technological practices to the purposes of justice in the study and resolution of criminal, civil, and regulatory issues.'⁴

In navolging van Broeders (2008:19) sluiten we aan bij de definitie van George Sensabaugh (1997:212), die *forensic science* omschrijft als 'a systematic endeavor to describe how events of legal concern have happened based on observation, hypothesis formation, and experiment'. Deze definitie is ook goed bruikbaar als een omschrijving van *forensisch onderzoek*.

Voor een definitie van *forensisch-technisch onderzoek* haken we in dit onderzoek aan bij de definitie van *criminalistiek* zoals ontwikkeld door Broeders (2003:32). Dat wil zeggen: forensisch-technisch onderzoek is onderzoek dat 'is gericht op de ontwikkeling en toepassing van overwegend technische en (natuur)wetenschappelijke methoden en technieken van sporenonderzoek ten behoeve van de waarheidsvinding in de strafrechtspleging.'

Forensisch-technisch onderzoek is zo gezien een deelverzameling van forensisch onderzoek, dat ook sociaal-wetenschappelijke en gedragswetenschappelijke methoden omvat, zoals bij forensische psychiatrie of forensische economie, en waarbij naast sporenonderzoek voor (strafrechtelijke) waarheidsvinding bijvoorbeeld ook onderzoek plaatsvindt naar recidiverisico ten behoeve van strafoplegging.

Dit onderzoek beperkt zich tot forensisch-technisch onderzoek (FTO). Omdat dit een wat omslachtige term is, zullen we veelal in het navolgende hiervoor de term 'forensisch onderzoek' (FO) als *totum pro parte* hanteren.

Dit onderzoek bekijkt of andere organisaties dan het NFI een rol kunnen spelen bij het forensisch onderzoek. Dat kunnen particuliere of publieke organisaties zijn, met of zonder winst-oogmerk. Het kunnen ook eenmanszaken zijn, of zelfs natuurlijke personen in de vorm van een deskundige, die wel veelal – het gaat immers om forensisch-technisch onderzoek – enige apparatuur of een laboratorium nodig zullen hebben. De inschakeling van deskundigen als persoon staat echter niet voorop in dit onderzoek, we kijken met name naar de meer geïnstitutionaliseerde vormen van deskundigheid in de vorm van bedrijven of universitaire of HBO-instituten.

Verder hebben we gekozen voor de term *marktwerking* in het forensisch-technisch onderzoek als aanduiding voor het uitbesteden van forensisch-technisch onderzoek, buiten het NFI, aan particuliere bedrijven of aan universitaire of HBO-instituten. Het begrip *marktwerking* wijst erop dat dit onderzoek begrepen kan worden als een onderzoek naar de mogelijkheden tot invoering van enige vorm van concurrentie in de sector forensisch onderzoek.

1.3 Afbakening

Het veld van forensisch onderzoek is breed. Omdat de aanleiding vooral is gelegen in de vraag of forensisch onderzoek aan het NFI of aan andere partijen zou kunnen of moeten worden uitbesteed, beperken we ons in het onderzoek tot die typen onderzoek waarbij het NFI bij uitstek

³ Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 150, p. 4.

⁴ www.aafs.org, geciteerd in Broeders, 2008: 16.

een rol speelt: technisch-wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de strafrechtspleging, dat door politie of OM wordt uitgezet bij forensisch onderzoekers. Het forensisch-technisch onderzoek op plaats delict valt dus grotendeels buiten dit onderzoek, behalve voorzover daarbij andere forensisch onderzoekers dan politie of OM bij worden betrokken. Binnen ons onderzoek valt dus alle biologisch, chemisch, natuurkundig en informatietechnologisch forensisch onderzoek voor waarheidsvinding. Buiten het onderzoek vallen: alle forensisch onderzoek dat niet gericht is op waarheidsvinding en alle vormen van sociaal-wetenschappelijk of gedragswetenschappelijk forensisch onderzoek.

In het forensisch-technische domein worden steeds nieuwe onderzoeksmethoden en -technieken toegepast, waarbij er een steeds verdergaande diversificatie van vraag en aanbod in de forensische wetenschap optreedt (Broeders, 2004). Wie zich verdiept in de opsporingspraktijk komt ook tientallen soorten sporen tegen (Stol e.a., 2005). Er is een aantal overzichten beschikbaar van veel voorkomende vormen van forensisch onderzoek (zie bijvoorbeeld Broeders, 2004; Jacobs e.a. 2005; Broeders en Muller, 2008; Fraser en Williams, 2009). Het NFI kent op dit moment ruim dertig onderzoeksgebieden met gespecialiseerde medewerkers (NFI, 2009). De diversificatie zorgt er echter voor dat dit soort overzichten nooit helemaal compleet zijn en door de tijd achterhaald worden. Een 'complete' lijst met alle vormen van forensisch-technisch onderzoek valt dan ook niet te geven. In Bijlage 1 hebben we wel een lijst opgenomen met verschillende soorten forensisch onderzoek die momenteel door het NFI worden aangeboden.

1.4 Onderzoeksvragen en methoden

De doelstelling van dit onderzoek is in kaart te brengen hoe het landschap van het forensisch onderzoek in Nederland er op dit moment uitziet en hoe personen die bij deze materie zijn betrokken aankijken tegen marktwerking in het forensisch onderzoek. We beogen in kaart te brengen op welke deelterreinen binnen het forensisch-technisch onderzoek er de afgelopen jaren onderzoek is uitgevoerd, welke instituten daarbij zijn ingezet en waarom, welke voorwaarden en waarborgen er in Nederland gelden of zouden moeten gelden bij de uitvoering van het forensische onderzoek, en welke effecten en mogelijke neveneffecten van marktwerking te verwachten zijn. Om het Nederlandse landschap in reliëf te plaatsen, kijken we ook hoe het forensisch onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten functioneert.

Deze doelstelling is vertaald naar de volgende vraagstelling die centraal staat in het onderzoek: kunnen particuliere en universitaire/HBO-instituten een rol spelen bij het forensisch-technisch onderzoek in Nederland, en zo ja, onder welke voorwaarden? Deze vraagstelling beantwoorden we aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe is het forensisch-technisch onderzoek in Nederland op dit moment georganiseerd en welke rol speelt het NFI daarbij?
2. Op welke deelterreinen is er de afgelopen jaren buiten het NFI forensisch-technisch onderzoek uitgevoerd, om welke redenen en in welke fase van de keten, en welke instituten zijn daarbij ingezet?
3. Welke voorwaarden en waarborgen zijn er in Nederland voor de kwaliteit, veiligheid, snelheid en mogelijke andere relevante parameters van het forensisch-technisch onderzoek?
4. Wat zijn de ervaringen en goede praktijkvoorbeelden (best practices) in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten voor wat betreft de uitvoering van forensisch-technisch onderzoek door particuliere bedrijven of universitaire instituten en de voorwaarden en waarborgen die aldaar gelden?
5. Wat zijn relevante ervaringen bij marktwerking op een aanpalend terrein, namelijk *private policing*, in het bijzonder de uitoefening van opsporing door particuliere recherche- en expertisebureaus, de voorwaarden en waarborgen in wet- en regelgeving daaromtrent en de effecten van marktwerking op de organisatie en bedrijfsvoering van de researchefunctie?
6. Welke effecten en mogelijke neveneffecten zijn te verwachten bij de invoering van marktwerking in forensisch-technisch onderzoek?
7. Welke conclusies kunnen worden getrokken over de invoering van marktwerking in forensisch-technisch onderzoek in Nederland?

Het onderzoek is uitgevoerd van december 2009 tot mei 2010 aan de hand van literatuuronderzoek, interviews (zie Bijlage 3) en twee expertbijeenkomsten (zie Bijlage 4). Het doel van de interviews en de expertbijeenkomsten was niet alleen het in kaart brengen van het huidige landschap, maar vooral ook om te achterhalen hoe het veld – politie, justitie, aanbieders

van forensisch onderzoek, en wetenschappers op dit terrein – aankijkt tegen marktwerking in het forensisch-technisch onderzoek en de voorwaarden waaronder dat beslag zou kunnen krijgen. De uitkomsten van de interviews en de expertbijeenkomsten zijn in de rapportage verwerkt, waarbij we alleen een specifieke bronvermelding geven waar dat bijdraagt aan het begrip van de context of aan de onderbouwing van de tekst.

Enkele methodologische kanttekeningen zijn op zijn plaats. Ten eerste betreft het hier een veld dat nog nauwelijks in kaart is gebracht in de literatuur. Er zijn geen substantiële empirische beschrijvingen beschikbaar van het landschap van forensisch onderzoek in Nederland, waarop deze studie zou kunnen voortbouwen. Het betreft daarom een eerste verkenning. In de tweede plaats kennen aard en omvang van ons empirisch materiaal beperkingen. In de interviews en expertbijeenkomsten lag de nadruk op de ontwikkelingen in het forensisch onderzoek en de ideeën en meningen over marktwerking op dit terrein. De meningen zijn veelal op persoonlijke titel gegeven en laten zich daarom moeilijk generaliseren. Hiermee moet bij de interpretatie van de bevindingen rekening worden gehouden. Ten derde lag de nadruk op een kwalitatieve verkenning; er is geen kwantitatief onderzoek verricht, bijvoorbeeld naar aard en omvang van forensisch onderzoek door andere aanbieders dan het NFI. Waar dat mogelijk was op basis van de interviews en het aanvullende literatuuronderzoek worden soms wel kwantitatieve indicaties gegeven, maar deze zijn met nadruk indicatief. Als gevolg hiervan is de generaliseerbaarheid van de bevindingen beperkt. Het gaat uitdrukkelijk om een exploratief onderzoek.

Het onderzoek voor dit rapport is afgerond op 15 mei 2010, ontwikkelingen na die tijd zijn niet verwerkt in de rapportage.

1.5 Leeswijzer

Voor wie snel van de hoofdzaken van het onderzoek op de hoogte wil raken bevat dit rapport een leesvervangende samenvatting. Een eerste nadere verdieping kan plaats vinden door het lezen van het laatste hoofdstuk. Wie zich verder in de materie wil verdiepen kan de hoofdstukken lezen waarin onze bevindingen staan weergegeven. Elk hoofdstuk eindigt met een paragraaf met conclusies. Wie snel van de essenties van een bepaald hoofdstuk op de hoogte wil raken kan zich in eerste aanleg daartoe beperken.

Hoofdstuk 2 geeft een juridisch-organisatorische introductie. In hoofdstuk 3 komen allereerst de organisaties aan bod die een hoofdrol spelen in forensisch-technisch onderzoek in Nederland, waaronder de Nederlandse organisaties die zich profileren als (potentiële) spelers in het veld van forensisch onderzoek. Aansluitend volgt een blik over de grens, waarbij we de situatie in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten schetsen. In hoofdstuk 4 staat centraal de kwaliteitsborging van forensisch-technisch onderzoek. We kijken ook dan weer eerst naar Nederland en daarna op hoofdlijnen naar de situatie in het VK en de VS. In hoofdstuk 5 schetsen we een beeld van hoe het werkveld aankijkt tegen marktwerking in forensisch-technisch onderzoek. In hoofdstuk 6 verbreden we de horizon door ontwikkelingen te bespreken op het bredere terrein van de publiek-private beveiligingsmarkt, waar het forensisch onderzoek een klein onderdeel van vormt; dit hoofdstuk biedt daarmee een context om de vragen rond marktwerking in het forensisch onderzoek in perspectief te plaatsen.

In het laatste hoofdstuk (hfd. 7) komen de lijnen samen. We komen dan eerst terug op de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.4. Omdat uit een wetenschappelijk onderzoek niet zonder meer volgt hoe een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling verder moet (dat is een politiek vraagstuk), schetsen we enkele scenario's met de daarbij behorende aandachtspunten die uit ons onderzoek naar voren zijn gekomen. Zo helpt ons onderzoek inzichtelijk te maken welke voorwaarden moeten zijn vervuld om een bepaald scenario te realiseren en welke voor- en nadelen er aan bepaalde scenario's kleven.

2 Achtergronden

2.1 Bewijs in strafzaken en de rol van forensisch onderzoek

Forensisch onderzoek dient het bewijs in strafzaken. Kernvragen op een strafrechtzitting zijn of de Officier van Justitie ontvankelijk is in de vervolging, of bewezen is of de verdachte het telastgelegde feit heeft gepleegd en welk strafbaar feit dit oplevert, en of de verdachte strafbaar is (art. 348-350 Sv). Deze vragen ‘werpen hun schaduw reeds ver vooruit’ (Nijboer, 2009:29): het hele voorafgaande onderzoek is (mede) gericht op het zo goed mogelijk kunnen beantwoorden door de rechter van deze vragen.

Met de voortschrijdende technologie lijkt in de afgelopen decennia een steeds groter belang te worden gehecht aan technisch-wetenschappelijk bewijs. Dat heeft een aantal oorzaken. Het is een bekend fenomeen dat mensen die niet technisch zijn geschoold (zoals veel personen in de strafrechtketen), een groot vertrouwen stellen in techniek en op technologie gebaseerde uitkomsten. Frissen sprak in dat verband in 1989 reeds over ‘de magie van de machine’ en ‘het mytische karakter van informatisering’ (1989:254-5). In een uitgave van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie wordt in verband met ‘handhaving en technologie’ gesproken over ‘naïef optimisme’ als het gaat om wat nieuwe technologie vermag (Stol, 2004:23).

Dit vertrouwen in technisch bewijs komt echter niet alleen door een algemeen (naïef) geloof in techniek, maar ook door de opkomst van DNA-onderzoek in de afgelopen decennia. In relatief korte tijd heeft DNA-onderzoek zich bewezen als een robuuste identificatiemethode om biologische sporen aan personen te koppelen, met een hoge mate van betrouwbaarheid, die zowel belastend als ontlastend op grote schaal wordt ingezet. Inmiddels (na de piek van overspannen verwachtingen die we zien bij de ‘hype cycle’ van elke nieuwe technische vinding (Fenn, 1995)), wordt ook erkend dat DNA geen wondermiddel is; men is zich bewust van interpretatiefouten die juristen soms maken bij kansberekeningen in rapportages (vgl. De Keijser e.a., 2009), de manier waarop referentiepopulaties worden berekend (bijv. NRC, 1996), het feit dat een DNA-spoor ook op andere manieren op een plaats delict kan terechtkomen, en het feit dat een DNA-match niet direct aantoonde dat de verdachte het feit ook heeft gepleegd (vgl. Stol e.a., 2005). Maar door de grote hoeveelheid onderzoek, doorontwikkeling van DNA-technieken, en de vele strafzaken waarin DNA-bewijs een belangrijke rol heeft gespeeld in de afgelopen jaren, lijkt DNA inmiddels voor velen wel een gouden standaard te hebben neergezet voor betrouwbaar technisch bewijs in strafzaken.

Dat heeft dan weer zijn weerslag op wat een andere medeoorzaak van het steeds toenemend belang van technisch bewijs zou kunnen zijn, in elk geval in de Verenigde Staten: het (vermeende) ‘CSI-effect’. Onder die noemer worden verschillende fenomenen aangeduid die samenhangen met de populariteit van het tv-programma *Crime Scene Investigations*. Zo zouden jury’s in de Verenigde Staten verdachten vaker vrijspreken omdat de District Attorney (officier van justitie) kennelijk niet in staat was flitsend en onomstotelijk CSI-achtig bewijs te leveren, en gaan officieren van de weeromstuit elke sigarettenpeuk en elk colaflesje naar het laboratorium sturen om toch maar ergens DNA-bewijs vandaan te kunnen halen (Broeders, 2008:12-13; NRC, 2009:48-49). Of het CSI-effect ook in Nederland optreedt is niet bekend, maar de grote populariteit van nieuwe opleidingen in forensische wetenschap in de afgelopen jaren duidt in elk geval op een groeiende interesse in technisch bewijs. ‘De term forensisch is al met al een toverwoord dat ondanks de uiteenlopende connotaties garant lijkt te staan voor de toestroom van grote aantallen studenten’ (Nelen, 2008).

Tegelijk met de groei van het aantal zaken waarin technisch-wetenschappelijk bewijs, of meer algemeen deskundigenbewijs, een rol speelt, zijn ook maatstaven ontwikkeld voor de beoordeling van dergelijk bewijs in de rechtszaal. In de literatuur wordt vaak verwezen naar de *Daubert*-criteria uit de Verenigde Staten, maar ook *Frye* en de Federal Rules of Evidence spelen nog steeds een rol in de Verenigde Staten (zie par. 4.7.2). Een Nederlandse pendant vindt men in de criteria van het Schoenmaker-arrest (zie par. 4.2). De toepassing van dergelijke criteria is niet triviaal, al is het maar omdat forensisch bewijs in zoveel soorten en maten en vanuit een breed scala aan (meer of minder wetenschappelijke) disciplines in de rechtszaal belandt.

Een en ander betekent dat de mogelijkheden van forensisch-technisch bewijs om bij te dragen aan de waarheidsvinding in strafzaken in het algemeen als groot en veelbelovend worden

beschouwd, en dat er goede redenen zijn om flink te investeren in forensisch onderzoek, maar dat er tegelijk nog een flinke slag moet worden gemaakt om forensisch onderzoek in brede zin een solide basis te geven die – zoals DNA-onderzoek inmiddels lijkt te hebben gedaan – glansrijk de Daubert-, Schoenmaker- en andere waarborgen voor de betrouwbaarheid van bewijs kan doorstaan (vgl. NRC, 2009).

Alles overziend kan de vraag worden gesteld of door het forensisch succes van DNA-technologie en wellicht een eventueel 'CSI-effect', de verwachtingen ten aanzien van technisch bewijs niet te hoog heeft opgeschroefd. Dat één technologie zich robuust toont in een forensische context, wil niet zeggen dat andere technologieën ook zo'n mate van robuustheid kunnen bereiken, noch wil het zeggen dat andere technologieën (bijvoorbeeld vingerafdrukken, werktuigsporen, vuurwapensporen) kunnen worden losgelaten. Tijdens een WODC-onderzoek uit 2004-2005 naar de forensische mogelijkheden van verschillende spoorsoorten (Stol e.a., 2005), verdedigde in de begeleidingscommissie van dat onderzoek een vooraanstaand forensisch expert de stelling dat politie en justitie alleen nog zouden moeten investeren in DNA-technologie; alle andere spoorsoorten zouden naast de kracht van DNA-bewijs niet meer echt ter zake doen. Het onderzoek leidde echter tot de conclusie dat juist het werken met een verscheidenheid aan bewijsmiddelen een robuuste strategie is, omdat dit de politie meer mogelijkheden biedt om op de plaats delict sporen te vinden en omdat, als de politie meerdere spoorsoorten vindt, de zwakte van de ene spoorsoort kan worden gecompenseerd door de kracht van een andere. De opsporing wordt dan ook niet afhankelijk van één enkele technologie. Het laat zich aanzien dat politie en justitie zich erbij neer moeten leggen dat zij hun werk moeten doen met imperfecte forensische technologieën. Het onderzoek leidde dan ook tot de conclusie dat het beter is om te leren hoe om te gaan met imperfectie (bijvoorbeeld betrouwbaarheidsgrenzen expliciteren, werken met combinaties van sporen, leren omgaan met onzekerheden) dan om te streven naar de zekerheid van één perfecte forensische technologie die alle problemen oplost (Stol e.a., 2005).

2.2 Fouten in strafzaken en het verbeterprogramma

De bruikbaarheid van de forensische onderzoeken staat of valt bij de kwaliteit van de resultaten. In het themanummer 'Forensische expertise' van het tijdschrift *Justitiële Verkenningen* schrijft Scheepmaker (2004) dat door wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen (forensische) deskundigen een steeds grotere rol krijgen in de rechtspleging. Twee herzieningszaken van de Hoge Raad worden aangehaald (Putten, Deventer), waarbij wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid en werkwijze van deskundigen en de interpretatie van bewijsmateriaal door politie en justitie.

Mede naar aanleiding van enkele beeldbepalende fouten in strafzaken, met name de Schiedammer Parkmoord, waarbij deskundigenbewijs een dubbelzinnige rol heeft gespeeld (namelijk zowel bij de aanvankelijke foute veroordeling als bij het latere herstel van de zaak), is een verbeterprogramma opgesteld: het Programma Versterking Opsporing en Vervolg (PVOV). Voor het onderwerp van dit rapport is van belang dat dit programma, naast andere elementen, beoogt om meer interne tegenspraak te organiseren binnen politie en OM, alsook om de samenwerking tussen NFI en opsporingsdiensten te verbeteren. Het ministerie van Justitie schrijft daarover: 'Met het versterken van de forensische opsporing worden de mogelijkheden die de moderne techniek biedt beter benut. Dit draagt niet alleen bij aan het proces van waarheidsvinding, maar zal in positieve zin effect hebben ten aanzien van het ophelderingspercentage.'⁵ In het kader van dit verbeterprogramma worden daarom de experimenten met forensische samenwerking in de opsporing (FSO, zie par. 3.2.3) uitgebreid, wordt de inzet van politie en NFI op plaats delict (PD) afgestemd naar soort PD (standaard, maatwerk, maatwerk plus en calamiteiten), en wordt bij elk parket een forensisch officier aangesteld voor deskundigheidsbevordering bij het OM.⁶

De versterking van forensisch onderzoek is ook vertaald in een substantiële verhoging van het voor forensisch onderzoek beschikbare budget op de justitiebegroting. Sinds 2003 is dit gestegen van ruim € 30 miljoen naar ruim € 65 miljoen.⁷ Het toenemend belang van technisch-

⁵ Persbericht Ministerie van Justitie, 11 november 2005, http://www.om.nl/actueel/archief_strafzaken/schiedammer/@123273/verbeterprogramma (laatst geraadpleegd 1 juli 2010).

⁶ *Kamerstukken II* 2005–2006, 30 300 VI, nr. 32, p. 5-6.

⁷ *Kamerstukken II* 2008–2009, 31 700 VI, nr. 20, p. 2.

wetenschappelijk bewijs is ook duidelijk terug te zien in een sterke groei van het aantal zaken dat het NFI in de afgelopen jaren heeft onderzocht.

2.3 *Recht op onafhankelijk tegenonderzoek*

Een andere relevante ontwikkeling is de invoering van een expliciet recht op tegenonderzoek door de verdediging. Voor DNA-onderzoek was dit recht op contra-expertise reeds ingevoerd bij de Wet DNA-onderzoek in strafzaken.⁸ De verdachte kan binnen veertien dagen nadat hem de uitslag van DNA-onderzoek is meegedeeld, de officier of rechter-commissaris verzoeken een tegenonderzoek te laten uitvoeren; dit verzoek wordt ingewilligd als daarvoor voldoende celmateriaal voorhanden is. Het onderzoek moet worden uitgevoerd door een deskundige bij een bij AMvB aangewezen laboratorium (art. 151a lid 4, art. 195b lid 1 Sv). De kosten van het tegenonderzoek komen deels voor rekening van de verdachte indien het tegenonderzoek de uitslag van het eerste onderzoek bevestigt (art. 151a lid 5, art. 195b lid 2 Sv); het verschuldigde bedrag, momenteel €136, moet vooraf worden voldaan (art. 12 Besluit DNA-onderzoek in strafzaken). Het tegenonderzoek mag niet worden verricht door de deskundige die het oorspronkelijke onderzoek heeft verricht, noch door een deskundige die aan hetzelfde laboratorium is verbonden als deze eerste deskundige (art. 7 Besluit DNA-onderzoek in strafzaken).

Dit impliceert dat er tenminste één ander instituut moet zijn dat beschikbaar is voor DNA-contra-expertise. Daarvoor is FLDO (zie par. 3.2.2) aangewezen, maar het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken laat ook contra-expertise toe bij andere door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde laboratoria die deskundig zijn in DNA-onderzoek, of vergelijkbare geaccrediteerde instellingen in het buitenland (art. 7 lid 2 Besluit DNA-onderzoek in strafzaken). Ook voor adem- en bloedonderzoek in het kader van alcoholcontrole heeft de verdachte recht op tegenonderzoek, voor eigen rekening, bij een laboratorium uit een lijst van ten minste drie door de Minister erkende laboratoria (art. 21 Besluit alcoholonderzoeken). Momenteel zijn daarvoor aangewezen de laboratoria van de apotheken van het OLVG te Amsterdam en van de academische ziekenhuizen in Rotterdam en Groningen (art. 12 Regeling bloed- en urineonderzoek).

Buiten de wettelijk geregelde gevallen was er tot voor kort geen algemeen recht op tegenonderzoek.⁹ Onder omstandigheden kwam de verdachte volgens de jurisprudentie wel een recht op tegenonderzoek toe, mits hij daartoe een tijdig, expliciet en gemotiveerd verzoek deed en een tegenonderzoek feitelijk mogelijk was (Hielkema, 1996:152-57). In latere jurisprudentie voegde de Hoge Raad daar nog als belangrijke factor aan toe 'het belang van het gevraagde tegenonderzoek in het licht van – bijvoorbeeld – de aanwezigheid van ander bewijsmateriaal dan wel de overtuigende kracht die pleegt te worden toegekend aan het bestreden onderzoeksresultaat'.¹⁰ Op basis van Europese jurisprudentie heeft de verdachte in beginsel recht op een gelijkwaardig tegenonderzoek als er objectief gerechtvaardigde twijfel bestaat over de onpartijdigheid van de door de rechter benoemde deskundige; het tegenonderzoek moet dan wel een relevante bijdrage kunnen leveren aan het strafproces.¹¹ Objectief gerechtvaardigde twijfel over onpartijdigheid bestaat wanneer de deskundige die over het forensisch bewijs ter zitting oordeelt dezelfde is als degene die het onderzoek heeft verricht op basis waarvan de vervolging is ingesteld. Als de deskundige ter zitting iemand anders is dan de eerste forensisch onderzoeker, maar wel bij hetzelfde laboratorium werkt als deze, hoeft er echter niet per se sprake te zijn van gerechtvaardigde twijfel over onpartijdigheid, en geldt dus niet per se een recht op tegenonderzoek volgens de Europese jurisprudentie (Hielkema, 1996:168-69).

Met de inwerkingtreding van de Wet deskundige in strafzaken in 2010¹² is inmiddels wel een algemeen wettelijk recht op tegenonderzoek ingevoerd. De verdachte kan binnen twee weken na kennisgeving van de uitslag van deskundigenonderzoek om een tegenonderzoek vragen, met redenen omkleed en met aanduiding welke deskundige het onderzoek zou moeten uitvoeren (art. 150a Sv). De officier kan dit verzoek gemotiveerd weigeren, waarop de verdachte in beroep kan gaan bij de rechter-commissaris (art. 150b Sv). Als de officier (of r-c) een tegenonderzoek gelast, verleent hij opdracht daartoe aan een deskundige, die toegang moet krijgen tot het

⁸ Stb. 1993, 596.

⁹ HR 24 mei 1988, NJ 1988, 898 m.nt. ThWvV.

¹⁰ HR 8 februari 2005, LJN AR7228.

¹¹ EHRM 28 augustus 1991, *Brandstetter t. Oostenrijk*, Publ. ECHR Series A, vol. 211. Zie hierover Hielkema, 1996:157-74.

¹² Wet van 22 januari 2009, Stb. 2009, 33, inwerkingtreding 1 januari 2010, Stb. 2009, 351.

onderzoeksmateriaal en de gegevens uit het eerste onderzoek (art. 150c Sv). Daarnaast kan de verdachte, wanneer hem de uitslag van deskundigenonderzoek bekend is gemaakt, een deskundige aanwijzen die het recht heeft het toegezonden verslag te onderzoeken (art. 230 (nieuw) Sv). De verdachte kan daarbij ook verzoeken nader onderzoek te laten verrichten door dezelfde deskundige of door een of meer andere deskundigen (art. 231 (nieuw) Sv).

Wat de financiering van tegenonderzoek betreft heeft de Wet deskundige in strafzaken geen verandering gebracht.¹³ De bestaande regeling blijft gehandhaafd, die zegt dat tegenonderzoek niet per se in aanmerking komt voor vergoeding door de Staat,¹⁴ maar wel als het verzoek van de verdediging tot nieuw of aanvullend onderzoek wordt ingewilligd door de officier of rechter. Daarnaast kan de verdachte verzoeken bij het eindoordeel op basis van art. 591 Sv tot vergoeding van gemaakte kosten te besluiten, wat de rechter normaliter zal doen als het (tegen)onderzoek het belang van het onderzoek heeft gediend (een bepaling die doorgaans 'niet te beknepen' maar soms wel met 'kreterigheid' wordt uitgelegd, Nijboer 2008:145). Voor DNA- en alcoholonderzoek blijven de afzonderlijke kostenregelingen (zie boven) bestaan.

2.4 De positie van het NFI

Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) is een bestuursorgaan dat organisatorisch en budgettair is ondergebracht bij het ministerie van Justitie. Het ressorteert onder het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie (art. 2 onder c sub 5° Organisatieregeling Ministerie van Justitie 2007), en de minister benoemt het hoofd van het NFI. Volgens de taakbeschikking staat het NFI met het oog op de waarheidsvinding in strafzaken op het terrein van de forensische wetenschap ten dienste van het Openbaar Ministerie, de politie, overige personen en instanties die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten, de zittende magistratuur en het ministerie van Justitie. De algemeen directeur van het NFI oefent zijn bevoegdheden uit binnen de door de Minister van Justitie gegeven kaders, en hij legt verantwoording af over de besteding van de door justitie beschikbaar gestelde middelen.¹⁵ Het NFI is een baten-lastendienst in de zin van art. 10 Comptabiliteitswet 2001, wat betekent dat het een aparte staat van baten en lasten op de ministeriebegroting kent.¹⁶

Uit de taakomschrijving blijkt dat het NFI bestuurlijk onderdeel is van justitie en primair werkt in opdracht van politie en justitie. De verdediging kan niet rechtstreeks opdrachten geven tot onderzoek aan het NFI; dat kan alleen met goedkeuring van de Officier van Justitie of rechter-commissaris.¹⁷ Dit zou tot een zekere 'inequality of arms' kunnen leiden in verband met de financiering van het onderzoek: het NFI krijgt momenteel bulkfinanciering waarbij het OM niet afzonderlijk hoeft te betalen wanneer het een onderzoek aanvraagt bij het NFI, terwijl de verdediging wel voor het deskundigenonderzoek moet betalen en niet altijd op voorhand weet of de kosten van het onderzoek zullen worden vergoed (zie par. 2.3).

Een ander knelpunt in de afgelopen jaren was de zorg over zaakachterstanden bij het NFI, die mede een gevolg waren van de sterke toename in aanvragen voor forensisch onderzoek. In 2008 en 2009 heeft het NFI met het Programma Verkorting Levertijden een flinke inhaalslag gemaakt om achterstanden weg te werken. Niettemin riep de aanvankelijke hoeveelheid zaakachterstanden wel de vraag op of het NFI in de huidige vorm genoeg prikkels heeft om snel en efficiënt te werken. Bovendien heeft de praktijk soms ook behoefte aan 'snel en slordig' (*quick and dirty*) indicatief onderzoek dat op korte termijn de politie kan helpen een richting voor de opsporing te bepalen, terwijl bij het NFI het proces niet primair gericht is op indicatief vooronderzoek. 'Wetenschappers willen eerst 130% duidelijkheid, terwijl voor de politie 70% al genoeg is' (DGRR, 2009:11). Sinds kort wordt bij het NFI wel indicatief onderzoek aangeboden (DGRR, 2009).

In samenhang met de hierboven geschetste ontwikkelingen, was er dus de nodige druk op het NFI in het veranderende landschap van forensisch onderzoek. Intern heeft dat geleid tot maatregelen om kwaliteit en doelmatigheid te verbeteren. De bedoeling is dat 'het NFI de komende jaren [zal] worden omgevormd van een budgetgestuurde organisatie naar een

¹³ Wel is voor het ingevoerde recht van de verdediging om zelfstandig om een deskundigenonderzoek te vragen bepaald in art. 51j Sv dat de rechter-commissaris al in het vooronderzoek kan bepalen dat de deskundige uit 's rijks kas wordt betaald.

¹⁴ HR 13 mei 1997, NJ 1998, 152

¹⁵ Zie de Taakbeschikking Nederlands Forensisch Instituut, 29 november 2001, *Stcrt.* 3 december 2001, nr. 234, p. 9.

¹⁶ Instellingsbesluit baten-lastendienst NFI, *Stcrt.* 31 december 2003, nr. 252, p. 21.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2006–2007, 31 116, nr. 3, p. 15.

vraaggestuurde organisatie die snel en efficiënt kan inspelen op de wensen van zijn opdrachtgevers.¹⁸

2.5 *Beleidsstraject verbetering forensisch onderzoek*

In het licht van alle bovengenoemde ontwikkelingen, is een beleidsstraject uitgezet om een toekomstperspectief te ontwikkelen op het forensisch onderzoek. In oktober 2008 schreef de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer: 'Het toegenomen aanbod van particuliere aanbieders van forensisch onderzoek die willen bijdragen aan de forensische opsporing en bewijsvoering geeft mij voldoende aanleiding om de positie van het forensisch onderzoek in Nederland nader te onderzoeken. Samen met de partners in de strafrechtstketen wordt momenteel onderzocht hoe de kwaliteit en continuïteit van het forensisch onderzoek kan worden gegarandeerd als ook particuliere aanbieders opdrachten uitvoeren voor de strafrechtstketen. Hierbij wordt ook gesproken met de particuliere onderzoeksinstituten zelf. In dit onderzoek neem ik mee of de positie van het NFI op de lange termijn verandering behoeft, mede gelet op de drie kerntaken die het NFI vervult.'¹⁹ Het beleidsstraject heeft geleid tot twee initiatieven: een proefproject en een verkennende studie.

2.5.1 *Proefproject*

In vervolg op de aankondiging uit oktober 2008, kondigt de minister in juni 2009 een proefproject aan om buiten het NFI opdrachten te verlenen voor forensisch onderzoek: 'Met als doel inzicht te verkrijgen in het effect van de inschakeling van particuliere instituten op de strafrechtstketen en op kwaliteit, veiligheid van informatie en continuïteit van beschikbaarheid ben ik bereid voor een pilot die loopt tot en met 2011 een budget beschikbaar te stellen van in totaal € 3,5 mln. Politie en openbaar ministerie krijgen in het kader van deze pilot extra mogelijkheden om buiten het NFI opdrachten te verlenen aan particuliere onderzoeksinstituten. Dit geld kan worden besteed aan onderzoeken die voldoen aan één of meer van de volgende criteria: snelheid, gebrek aan capaciteit bij het NFI, contra-expertise en bepaalde specialistische onderzoeken.'²⁰

Tegelijk met dit proefproject wordt een begeleidend onderzoek uitgevoerd 'dat inzicht moet bieden in de effecten en neveneffecten van de inschakeling van particuliere instituten ten behoeve van forensisch onderzoek voor de strafrechtstketen.'²¹ Een deel van dit begeleidende onderzoek betreft een evaluatiestudie van het proefproject, die door het WODC in de eerste helft van 2010 is uitgezet. Het proefproject is inmiddels gestart en loopt tot eind 2011; het begeleidende evaluatieonderzoek wordt volgens planning begin 2012 afgerond. De uitkomsten van de evaluatie zullen mede gebruikt worden voor de verdere beleidsvorming rond (al dan niet) openstelling van de markt in het forensisch onderzoek.

2.5.2 *Voorverkenning en deze studie*

Een ander deel van het beleidsstraject betreft een nadere verkenning van de voor- en nadelen en de te verwachten (neven)effecten van het inschakelen van andere instituten dan het NFI. Het onderhavige onderzoeksrapport vormt de verslaglegging van dit verkennende onderzoek. Ter voorbereiding op dit onderzoek is door het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving een voorverkenning uitgevoerd op basis van 13 interviews met personen binnen politie en OM die direct of indirect betrokken zijn bij de forensische opsporing. De voorverkenning is gebruikt voor de vraagarticulatie van het onderhavige onderzoek. Omdat het rapport ook waardevolle inzichten biedt in de behoeften en standpunten van politie en justitie, maken wij in ons rapport ook gebruik van de resultaten van de voorverkenning (DGRR, 2009).

2.6 *Conclusie*

De in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen – toenemend belang van forensisch-technisch onderzoek, noodzaak tot verbetering van forensisch onderzoek in de hele strafrechtstketen, een algemeen recht op onafhankelijk tegenonderzoek, en de ontwikkelingen bij het NFI plus de opkomst van andere instituten – nopen tot reflectie op de vormgeving van het forensisch

¹⁸ *Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 20, p. 3.*

¹⁹ *Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 20, p. 3-4.*

²⁰ *Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 150, p. 4.*

²¹ *Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 150, p. 4.*

onderzoek in Nederland. Is aanpassing van de wettelijke, financiële en organisatorische kaders nodig om beter, betrouwbaarder of doelmatiger forensisch onderzoek te kunnen verrichten? Om een toekomstvisie op forensisch onderzoek te ontwikkelen, is het nodig in kaart te brengen wat de voor- en nadelen en (neven)effecten zijn van marktwerking in het forensisch onderzoek. In de volgende hoofdstukken brengen we daartoe eerst het huidige landschap nader in kaart.

3 Organisatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de organisatie van het forensisch-technisch onderzoek dat voor de strafrechtketen door externe aanbieders wordt uitgevoerd. In paragraaf 3.2 gaan we in op de organisatie van het forensisch-technisch onderzoek binnen politie en justitie. Vervolgens beschrijven we de instituten die op dit moment in Nederland forensisch-technisch onderzoek uitvoeren (paragraaf 3.3). Daarna komen de financiering van forensisch-technische onderzoek (paragraaf 3.4) en de huidige markt van forensisch-technisch onderzoek (paragraaf 3.5) aan bod. We besluiten dit hoofdstuk met een blik over de grens, daarbij beschrijven we de organisatie van forensisch-technisch onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (paragraaf 3.6).

3.2 Politie en justitie

3.2.1 Openbaar Ministerie

De afgelopen jaren zijn er veel veranderingen binnen de forensische opsporing in gang gezet. Van grote invloed is het *Programma Versterking Opsporing en Vervolging* (OM e.a., 2005) geweest, dat is gestart naar aanleiding van het evaluatierapport van de Schiedammer parkmoord. Veel van de wijzigingen worden op dit moment doorgevoerd of zijn deels doorgevoerd; deze paragraaf moet worden gezien als een momentopname.

In het *Programma Versterking Opsporing en Vervolging* (OM e.a., 2005) staat dat er ‘middels verplichte opleidingen gewerkt zal gaan worden aan een bredere basiskennis bij alle officieren en senior parketsecretarissen en dat bij de parketten meer diepgaande expertise is vereist’ (OM e.a., 2005:34). Een officier moet ‘een volwaardige gesprekspartner voor politie en NFI zijn, dient invulling te geven aan zijn leidinggevende verantwoordelijkheid in opsporingsonderzoeken en dient onderzoeksresultaten op juiste wijze te interpreteren’ (OM e.a., 2005:34).

Om dit te verwezenlijken zijn officieren van justitie voor forensisch onderzoek (FO-officieren) ingesteld. Op dit moment hebben alle regioparketten een FO-officier aangesteld. De FO-officier heeft een kennis-en-adviesrol voor de forensische recherche en een afstemmingsrol binnen de FSO's (zie onder, par. 3.2.3). Volgens de derde voortgangsrapportage van het Openbaar Ministerie over het programma *Versterking opsporing en vervolging* (Moraal, 2009: 9) komt naar voren dat de FO-officieren:

- op hun parketten zorgen voor coördinatie van de FO-zaken en voor de aansturing van de forensische opsporing;
- fungeren als vraagbaak op zijn gebied binnen het parket; en
- contact onderhouden met het NFI.

Op landelijk niveau is er sinds 1 januari 2005 een Landelijk Forensisch Officier. Deze officier fungeert als liaison tussen het OM en het NFI. Kort gezegd is het doel van de Landelijk Forensisch Officier het slaan van bruggen tussen politie en justitie en het NFI. Volgens de *Voortgangsrapportage 2007* van het OM zorgt de Landelijk Forensisch Officier ‘voor afstemming van de juridische kwaliteit en zorgt voor verbinding tussen de werelden van de forensisch-technische en van de juridische wetenschappen door een vakmatige verbinding tussen de forensische expertise en de expertise van opsporing en vervolging’ (OM, 2007:11).

De Landelijk Forensisch Officier zorgt verder voor de prioritering van zaken. Het NFI kan immers maar een beperkt aantal zaken doen. De praktijk laat zien dat de vraag vaak groter is dan het aanbod. Hierdoor kunnen er situaties ontstaan waarbij twee verschillende parketten vinden dat hun onderzoek als eerste moet worden uitgevoerd. Het NFI kan en wil niet prioriteren voor het OM. De Landelijk Forensisch Officier beslist dan – in overleg met de FO-officieren van beide parketten – welke zaak prioriteit krijgt binnen het NFI. Hierbij wordt gekeken naar de ernst van de zaak, of er al iemand in voorlopige hechtenis zit en welke zaak het meeste gevaar voor de samenleving oplevert.

Overigens is volgens de *Voortgangsrapportage 2007* van het OM, om ‘belangenverstrengeling te voorkomen, (...) de landelijk forensisch officier niet geplaatst bij het NFI maar bij het arrondissementsparket in Den Haag’ (OM, 2007:11), maar in de praktijk is de Landelijk

Forensisch Officier op dit moment gehuisvest binnen het NFI. In ons interview werd daarvoor als reden genoemd dat het beter is om op de werkvloer aanwezig te zijn, en om niet op een regionaal parket te zitten terwijl er sprake is van een landelijke taak.

3.2.2 Politie

Binnen de politie houdt de technische recherche zich bezig met forensisch-technische onderzoeken, ieder regiokorps heeft de beschikking over zijn eigen technische recherche (Hoogenboom en Vaes, 2004). Voor een uitgebreid overzicht van de inzet, organisatie en kwaliteit van de forensisch-technische opsporing bij de politie in Nederland verwijzen we naar Jacobs e.a. (2005).

In het visiedocument *Spelverdeler in de opsporing* van de Raad van Hoofdcommissarissen (Hoogenboom en Vaes, 2004) wordt forensische opsporing als essentieel onderdeel van het opsporingsproces aangemerkt. De verwachting is ook dat de rol van betekenis van forensische opsporing de komende jaren zal toenemen. Volgens de Raad van Hoofdcommissarissen moet 'forensische opsporing – mits geïntegreerd in de strafrechtelijke keten – een belangrijke rol gaan spelen als spelverdeler' (Hoogenboom en Vaes, 2004:30).

Volgens Broeders (2008:610) werkt de politie het liefst met hun eigen mensen en wordt, in de meeste gevallen, het NFI pas ingeschakeld als het korps zelf, of een naburig korps, de expertise voor bepaalde forensische onderzoeken niet in huis heeft. Toch leverde het NFI in 2008 een niet verwaarloosbaar aantal van 53.500 producten op aan de politie (zie verder par. 3.3.1). Of alleen politiemedewerkers of ook experts van buiten de politie (in de regel NFI'ers) op een plaats delict (PD) komen hangt af van de mate van opschaling (OM e.a., 2005). In het *Programma Versterking Opsporing en Vervolg* (OM e.a., 2005) staan vier soorten PD's beschreven:

- **Standaard PD.** Op een standaard-PD wordt vooral gezocht naar sporen van DNA en vingerafdrukken. Voor het zoeken en veiligstellen van uitsluitend DNA en vingerafdrukken op een standaard-PD zijn geen breed opgeleide specialisten nodig. Daarom zal de functie van Forensisch Assistent worden geïntroduceerd. De assistent is lager ingeschaald, omdat zowel zijn vooropleiding als zijn opleiding voor de specifieke werkzaamheden beperkt kunnen zijn.
- **Maatwerk PD.** Op maatwerk-PD's wordt gewerkt volgens het voorgeschreven model van 'plaats delict management' (PDM). De maatwerk-PD's worden vanuit de politie behandeld door een zogeheten deskundige, een goed opgeleide en gecertificeerde medewerker.
- **Maatwerk-plus PD.** Het gaat hier om de zogenaamde 'alles uit de kast'-PD's. Voor deze categorie zaken wordt door de politie een beperkte groep medewerkers hoog opgeleid. Het gaat hier om medewerkers die beschikken over een specifieke forensische opleiding op HBO- of universitair niveau, deels afkomstig uit de executieve politiehoeke en deels afkomstig van buiten de politie. In deze zaken zal sprake zijn van een bovenregionaal politiesamenwerkingsverband, waarbij het NFI standaard betrokken zou moeten zijn. Deze samenwerking bestaat vooralsnog uit het bijeen brengen van specialisten op oproepbasis.
- **Calamiteiten PD.** Als calamiteiten-PD worden aangemerkt de plaats van een ongeval, ramp, crisis of terroristische aanslag, waarbij analoog aan de maatwerk-plus-PD 'alles uit de kast moet' en wordt gewerkt met een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBBO). Vanwege het bijzondere karakter van de calamiteiten-PD zal zeer deskundige expertise en waar nodig massieve capaciteit bij het noodzakelijk grootschalig forensisch onderzoek worden georganiseerd.

Niet bij alle PD's is standaard een NFI'er aanwezig. Dat is volgens het Programma (OM e.a., 2005) wel het geval bij 'Maatwerk plus PD' en 'Calamiteiten PD', maar niet (altijd) bij een 'Standaard PD' en een 'Maatwerk PD'. De scheiding tussen de vier soorten PD's is echter theoretisch en zal in de praktijk niet altijd even makkelijk te maken zijn. Ook kunnen ontwikkelingen in een politieonderzoek ervoor zorgen dat een onderzoek begint op een standaard-PD en ineens overgaat naar een maatwerk-plus-PD. Pas op dat moment komen experts van buiten de politie op de PD, maar een deel van de sporen is dan reeds door een politiemedewerkers veiliggesteld.

3.2.3 Samenwerkingsverbanden (FSO, BFSC's)

FSO's (Forensische Samenwerking in de Opsporing), die voor 2005 al in enkele gebieden waren ontwikkeld, zijn structureel opgezet naar aanleiding van het *Programma Versterking Opsporing* (OM e.a., 2005). Binnen FSO's werken Openbaar Ministerie, politie en NFI samen om adequate

forensische dienstverlening te bevorderen. Volgens Van Bochove en Greive (2009) moeten de FSO's zorgen voor de verbetering van de ketensamenwerking tussen politie en het NFI (de samenwerking bij het zoeken, het onderzoeken en het interpreteren van sporen) en kan er, door een vorm van bovenregionale samenwerking te organiseren, meer continuïteit worden bereikt in het leveren van een hoogstaand forensisch product (24 uur per dag). Daarom is, volgens Van Bochove en Greive (2009) in het *Programma Versterking Opsporing en Vervolg* gekozen voor 'de oprichting van front offices onder de naam "Forensische Samenwerking in de Opsporing" (FSO): een gemeenschappelijke front-office van en voor de politie en het NFI, ten behoeve van intake en begeleiding van werkzaamheden rond het sporenonderzoek' (Van Bochove en Greive, 2009:18).

In het *Programma Versterking Opsporing en Vervolg* (OM e.a., 2005) staan de hoofddoelen van de FSO's beschreven:

- de intake en beoordeling van zaken in relatie tot noodzakelijk nader onderzoek door het NFI;
- de filtering van soort, aantal en volgorde van sporen en zaken voor nader onderzoek door het NFI. Hieraan gekoppeld vinden forensische intakegesprekken plaats;
- op maatwerk-PD's adviseren omtrent de wijze van onderzoek en eventuele bijstand vanuit het NFI en/of van andere deskundigen. Bij de maatwerk-plus-PD's krijgt deze taak een extra zware dimensie;
- het fungeren als vraagbaak en klankbord voor politie en OM bij (complexe) onderzoeken.

Op dit moment zijn alle politiekorpsen verdeeld over zeven FSO's. De FSO's worden volgens Van Bochove en Greive (2009) met name ingeschakeld bij de maatwerk-plus-PD's. Jacobs e.a. (2005) concludeerden al dat de meeste korpsen het nut van samenwerking wel zien: de FSO's vergroten volgens hen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het opsporingsproces.

De FSO's moeten op den duur overgaan in Bovenregionale Forensische Service Centra (BFSC's). In 2008 is hiermee een start gemaakt. Op dit moment, tot eind 2010, loopt er een proefproject in Zwolle, BFSC Noord-Oost Nederland (BFSC-NON).²² Het doel van deze BFSC is:²³

- precisering van de vraag- en aanbodrelaties tussen Openbaar Ministerie, politie en het NFI;
- optimalisering van de vraag naar forensisch onderzoek;
- ontwikkeling van instrumenten die de sturing, de prioritering en de besluitvorming binnen het Openbaar Ministerie op bovenregionaal niveau faciliteren;
- ontwikkeling van criminalistische expertise in de BFSC's.

Een mogelijke toekomstige ontwikkeling is dat de BFSC's verantwoordelijk worden voor het beheer en de volledige sturing van het forensisch onderzoek binnen het gebiedscluster, binnen de op nationaal niveau gemaakte kaderafspraken (Vissers, 2010). Eén van de BFSC's ('BFSC+') zou worden aangewezen om een aantal taken uit te voeren die niet doelmatig bij alle BFSC's passen, zoals bepaalde specialismen als brandonderzoek of 3D-digitale reconstructies. Gezamenlijk zouden de BFSC's verantwoordelijk worden voor de totstandkoming en naleving van één gestandaardiseerd beleid, sturing en werkwijze (Vissers, 2010).

3.2.4 Landelijk Team Forensisch Opsporing (LTFO)

In het *Programma Versterking Opsporing en Vervolg* (OM e.a., 2005) staat dat ten behoeve van optreden op calamiteiten-PD's een Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) moet worden opgericht. Dat is inmiddels gebeurd. Het LTFO, ingericht naar het voorbeeld van het Landelijk Rampen Identificatie Team (RIT), komt bijeen als er sprake is van PD's als gevolg van rampen en terreuracties (Van Bochove en Greive, 2009). Het Landelijk Team Forensische Opsporing is sinds 15 november 2007 operationeel en kent onder andere de volgende specialismen (Van Bochove en Greive, 2009):

- explosieven, brandonderzoek, ontploffingen en bomaanslagen;
- calamiteiten en ongevallen nabij of op de infrastructuur;
- berging en identificatie van lichamen of lichaamsdelen;
- sporenonderzoek en berging van lichamen of delen daarvan ten tijde van een chemische, biologische, radioactief-nucleaire situatie;
- onderzoek van een PD onder water;

²² Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 150.

²³ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 150.

- digitaal onderzoek;
- sporencoördinatie bij grootschalige onderzoeken.

3.3 Instituten voor forensisch onderzoek

Het merendeel van het forensisch onderzoek in Nederland wordt door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) uitgevoerd. Daarnaast is er een aantal andere instellingen zoals het Forensisch Laboratorium voor DNA Onderzoek (FLDO), Independent Forensic Services (IFS), Verilabs, Fox-IT en The Maastricht Forensic Institute (TMFI), die forensisch onderzoek uitvoeren. Ten slotte worden, volgens Broeders (2008:21) en Jacobs e.a. (2005), forensische onderzoeken sporadisch uitgevoerd door (semi-)overheidsinstellingen zoals de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Voedsel en Warenautoriteit (VWA), de Algemene Inspectiedienst (AID), de GGD en de Explosieven Opruimingsdienst (EOD). We beschrijven in deze paragraaf alleen de organisaties die zich primair met forensisch onderzoek bezig houden.

3.3.1 Nederlands Forensisch Instituut (NFI)

Het NFI (www.forensischinstituut.nl) is in 1999 ontstaan uit een fusie tussen het Gerechtelijk Laboratorium (opgericht in 1945) en het Laboratorium voor de Gerechtelijke Pathologie (opgericht in 1951) (Jacobs e.a., 2005). Het NFI heeft drie kerntaken op het gebied van forensisch onderzoek ten behoeve van de partners in de strafrechtketen:²⁴

- forensisch zaakonderzoek;
- het ontwikkelen en implementeren van nieuwe onderzoeksmethoden en -technieken;
- het zijn van (inter)nationaal kennis- en expertisecentrum op het gebied van het forensisch onderzoek.

Volgens Jacobs e.a. (2005) is het NFI in het kader van het onderzoek in strafzaken de politie en justitie behulpzaam bij het oplossen van misdrijven waarbij de waarheidsvinding centraal staat door het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek aan een breed scala van sporen. De klanten van het NFI zijn de politie, het OM en de ZM. In de taakbeschikking van het NFI staat dan ook dat het NFI met het oog op waarheidsvinding onderzoek doet op het terrein van de forensische wetenschap 'ten dienste van het openbaar ministerie, de politie, overige personen en instanties die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten, de zittende magistratuur en het ministerie van Justitie'.²⁵ Daarnaast staat in de taakbeschikking van het NFI dat in overleg met de Minister van Justitie kan worden besloten dat het NFI diensten verricht in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de (inter)nationale rechtsorde of de hulpverleningstaak van de politie dan wel ten behoeve van enige andere zaak, indien de bijzondere deskundigheid van het NFI of gronden aan het algemeen belang ontleend daartoe aanleiding geven.²⁶

Bij het NFI werkten in 2008 in totaal 539 medewerkers, die samen goed zijn voor 505 fte. Van die 539 medewerkers waren er in 2008 105 tekenbevoegd,²⁷ 62 ronden hun opleiding af en 10 waren nog in opleiding.

Het NFI doet onderzoek in strafzaken. Dit onderzoek is breed, en het NFI kent dan ook ruim dertig onderzoeksgebieden (zie Bijlage 1), variërend van DNA-onderzoek, toxicologie en digitale technologie tot spraak- en audio-onderzoek, vezel- en textielonderzoek en forensische statistiek. In tabel 3.1 staat het aantal geleverde producten per afdeling. De tabel laat zien dat de afdeling Humane Biologische Sporen het grootste deel van de producten levert: 71 procent. DNA-analyse valt onder deze afdeling. De stijging van 21 procent in het aantal aangeboden producten tussen 2007 en 2008 schrijft het NFI dan ook voornamelijk toe aan DNA-onderzoeken (NFI, 2009).

Tabel 3.1: Aantal geleverde producten per afdeling (afgerond) (NFI, 2009)

Afdeling	2007	2008
Digitale Technologie en Biometrie	600	900
Front Office	400	1.100
Fysische en Chemische Technologie	1.200	1.100

²⁴ Taakbeschikking Nederlands Forensisch Instituut, 29 november 2001, *Stcrt.* 3 december 2001, nr. 234, p. 9. Deze taakbeschikking wordt momenteel herzien; een nieuwe versie was nog niet beschikbaar bij het schrijven van dit rapport.

²⁵ Taakbeschikking Nederlands Forensisch Instituut, 29 november 2001, *Stcrt.* 3 december 2001, nr. 234, p. 9.

²⁶ Ibid.

²⁷ Na het volgen van een interne opleiding kan iemand binnen het NFI tekenbevoegd worden. Zie verder par. 4.6.

Humane Biologische Sporen ²⁸	27.000	38.000
Microsporen	1.400	1.200
Pathologie / Toxicologie	5.800	6.100
Verdovende Middelen	5000	5.100
<i>Totaal</i>	<i>41.400</i>	<i>53.500</i>

Het NFI is niet voor alle dertig onderzoeksgebieden geaccrediteerd. De Raad voor Accreditatie (RvA) publiceert accreditaties op haar webpagina (www.rva.nl). Daaruit blijkt dat het NFI geaccrediteerd is voor de volgende deelgebieden:

- toxicologie (inclusief de R&D);
- humane biologische sporen (inclusief de R&D);
- *micro traces* (inclusief de R&D): 'fibres and textiles' en 'gunshot residues';
- digitale technologie en biometrie: 'fingerprints' en 'handwriting, typewriting and documents';
- drugs;
- *fysical and chemical technology* (FCT): 'explosives', 'firearms and ammunition', 'marks' en 'forensic engineering';
- pathologie.

3.3.2 Forensisch Laboratorium voor DNA Onderzoek (FLDO)

Het Forensisch Laboratorium voor DNA Onderzoek (FLDO, www.fldo.nl) van het Leids Universitair Medisch Centrum voert DNA-onderzoek uit. Het FLDO is in 1994 opgericht op aanvraag van het Ministerie van Justitie. In dat jaar vond er een wetswijziging plaats die het mogelijk maakte verdachten van ernstige strafbare feiten te dwingen om mee te werken aan DNA-onderzoek; tegelijkertijd kregen verdachten de mogelijkheid om een onafhankelijk contra-expertise-onderzoek te laten uitvoeren door een ander instituut dan het NFI. Het FLDO heeft een geaccrediteerd laboratorium voor DNA-onderzoek. Het FLDO voert, in het kader van contra-expertise, DNA-onderzoek uit. Omdat de uitvoer van het DNA-onderzoek strikt is vastgelegd in de wetgeving, voert het FLDO alleen onderzoek uit in opdracht van de rechter of de Officier van Justitie.²⁹

3.3.3 The Maastricht Forensic Institute (TMFI)

The Maastricht Forensic Institute (TMFI, www.dsm.com/le/nl_NL/tmfi/html/) is een onafhankelijk forensisch instituut dat forensisch-technisch en wetenschappelijk onderzoek uitvoert. Op 1 mei 2008 is TMFI is van start gegaan als een samenwerkingsverband van Maastricht University, DSM Resolve en DNAAnalysis. Per 16 oktober 2008 is ook Fox-IT (zie onder) verbonden aan TMFI. TMFI voert op verschillende gebieden forensisch onderzoek uit:

- brandonderzoek;
- digitaal forensisch onderzoek;
- forensisch DNA-onderzoek;
- forensisch document- en handschriftonderzoek;
- forensisch taal-, spraak- en audio-onderzoek;
- glasonderzoek;
- kunststof- en verfonderzoek;
- materiaalonderzoek;
- psychologisch onderzoek;
- toxicologisch onderzoek;
- verdovende middelenonderzoek;
- vezel- en textielonderzoek.

Het TMFI is geaccrediteerd voor DNA-onderzoek en voor chemisch en materiaalonderzoek.

Naast de hier genoemde onderzoeksgebieden biedt TMFI *quick scans* en contra-expertises aan. De *quick scan* moet het mogelijk maken om een inschatting te maken of een contra-expertise nuttig is. Een contra-expertise is een tegenonderzoek, tijdens bijvoorbeeld een

²⁸ De voormalige afdelingen Biologische Sporen Onderzoek (BSO) en DNA-Typing.

²⁹ We hebben niet onderzocht hoeveel onderzoeken het FLDO per jaar uitvoert. Wel is te lezen in het jaarverslag van de DNA-databank dat het FLDO jaarlijks tientallen profielen voor opname in de DNA-databank optstuurt (Van der Beek, 2009).

strafzaak, door een deskundige. TMFI voert onderzoeken uit voor politie, justitie en de advocatuur.

In praktijk blijkt dat TMFI tot op heden vooral spraakonderzoek uitvoert. Het gaat dan om enkele tientallen onderzoeken op jaarbasis. Verder heeft TMFI ook toxicologisch onderzoek uitgevoerd (gemiddeld één per maand; meestal betreft dat zaken waarbij een review wordt gevraagd), DNA-onderzoek (tot begin 2010 drie zaken) en sporadisch forensisch-psychologisch onderzoek.

3.3.4 Verilabs

Verilabs (www.verilabs.nl) is in 2001 opgericht en werkt samen met BaseClear en het Engelse bedrijf LGC Forensics.³⁰ Verilabs zelf is ISO 9001-gecertificeerd. BaseClear en LGC Forensics (zie par. 3.6.1.2) zijn geaccrediteerd op basis van ISO 17025. Verilabs werkt niet exclusief voor de strafrechtketen. Het bedrijf werkt voor politie en OM, de advocatuur, maar ook voor consumenten en zakelijke en wetenschappelijke professionals. Het aanbod is divers en loopt van vaderschapstests tot ondersteuning bij complex forensisch onderzoek. Voor de strafrechtketen biedt Verilabs onder andere de volgende diensten aan:

- runnen van DNA-profielen;
- sporen/forensische analyse;
- contra-expertise;
- hulpmiddelen voor onderzoek plaats delict en afname DNA-materiaal;
- biologisch onderzoek;
- chemisch onderzoek;
- drugsonderzoek;
- toxicologisch onderzoek;
- pathologisch onderzoek;
- ecologisch onderzoek;
- ballistisch onderzoek;
- e-crime.

Naast deze producten biedt Verilabs contra-expertises van (meng)profielen, op sporen en op isolaat aan, en geeft Verilabs advies voor de verdediging over het gebruik van DNA-onderzoek en over algemeen tot complex forensisch onderzoek waarbij van alle genoemde diensten gebruik kan worden gemaakt.

3.3.5 Independent Forensic Services (IFS)

Independent Forensic Services (IFS, www.forensic-services.nl) is in 2003 opgericht en voert forensisch onderzoek uit in Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië. IFS is geaccrediteerd voor DNA-onderzoek. De afnemers van IFS zijn politie, OM en de advocatuur. De voorkeur van IFS gaat uit naar onderzoeken in opdracht van politie en justitie, maar omdat er weinig opdrachten zijn werkt het bedrijf ook voor de advocatuur. IFS voert enkele tientallen complexe onderzoeken op jaarbasis uit. IFS biedt verschillende diensten aan:

- biologisch sporenonderzoek;
- DNA-sporenonderzoek;
- bepaling DNA-profielen;
- bloedspoorpatroonanalyse;
- interpretatie verwondingen;
- doodsoorzaak;
- secties;
- National Injuries Database;
- bepaling tijdstip van overlijden;
- criminalistische interpretatie;
- rechtbankoptreden.

³⁰ Tijdens het onderzoek was er sprake dat Verilabs zou worden overgenomen door LGC. Dat is echter tijdens het afronden van dit rapport nog niet definitief bevestigd.

3.3.6 Fox-IT

Fox-IT (www.fox-it.com) is opgericht in 1999. Het bedrijf is in tien jaar tijd gegroeid van twee naar 110 werknemers. Fox-IT is ook werkzaam op de Antillen en in het Verenigd Koninkrijk. Fox-IT is gespecialiseerd in het oplossen van beveiligingsproblemen; daarnaast biedt het bedrijf diensten aan op het gebied van preventie en detectie. Medewerkers zijn forensisch rechercheurs, ex-hackers, security-architecten, programmeurs, analisten en adviseurs.

De producten en diensten van dit bedrijf variëren van het oplossen van beveiligingsproblemen en monitoring tot het geven van trainingen. Daarnaast voert Fox-IT digitaal forensisch onderzoek uit. De *forensic IT*-experts voeren digitaal rechercheonderzoek uit en zijn gespecialiseerd in het terugvinden en interpreteren van digitale sporen.

De overheid is geen kernactiviteit, maar Fox-IT neemt wel een positie op de overheidsmarkt in vanwege de preventieve onderzoeken (monitoring intranet en communicatie (telefoon en Internet)) van departementen en bewindslieden. Voor Fox-IT geldt dat de markt voor een belangrijk deel bestaat uit private opdrachtgevers (fraude), en aangifte is voor opdrachtgevers niet altijd een wenselijke optie (*private justice*, onderhandelingen, gouden handdruk, ontslag en soms civiele procedures). Banken, verzekeraars en telecomaanhouders zijn eveneens opdrachtgever. De aanleiding is veelal fraude in of met ICT-structuren en -processen.

3.4 Financiering van het forensisch onderzoek

Politie en OM³¹ kunnen forensische onderzoeken uit laten voeren door het NFI of door een particuliere instelling. De wijze waarop dergelijke onderzoeken bekostigd moeten worden verschilt. Indien politie en OM gebruik maken van het NFI dan worden door het NFI geen directe kosten in rekening gebracht (voorzover ze passen binnen de gemaakte SLA-afspraken, zie onder); deze onderzoeken hoeven niet te worden betaald vanuit het budget van de politie of OM zelf. Indien er echter met particuliere instellingen wordt gewerkt, dan moeten politie en OM de kosten voor het forensische onderzoek wel uit eigen budget betalen.

De bekostiging van forensisch onderzoek dat uitgevoerd wordt door het NFI gaat via bulkfinanciering aan het NFI uit de begroting van het Ministerie van Justitie (in 2008: 62 miljoen euro; in 2009: ruim 65 miljoen euro). Van dat budget is 15% gereserveerd voor onderzoek en ontwikkeling. Het Openbaar Ministerie geeft opdracht tot uitvoeren van forensisch onderzoek, waarvoor politie of justitie bij het NFI niet hoeft te betalen. Omdat de capaciteit van het NFI en de behoefte bij politie en justitie in deze financieringsstructuur uiteen (kunnen) lopen, zijn NFI, politie en OM sinds 2009 een Service Level Agreement (SLA) overeengekomen, waarin jaarlijks de capaciteitsniveaus per productgroep worden vastgesteld.

Daarnaast is er een *Pilot inschakeling particuliere onderzoeksinstituten* gestart (zie par. 2.5.1), waarvoor in de periode 2010-2011 een budget van 3,5 miljoen euro beschikbaar is voor andere instituten dan het NFI. Het doel van dit proefproject is om inzicht te verkrijgen in het effect van de inschakeling van particuliere instituten op de strafrechtketen en op kwaliteit, veiligheid van informatie en continuïteit van beschikbaarheid. Politie, Openbaar ministerie, rechtspraak en advocatuur krijgen extra mogelijkheden om particuliere instellingen in te schakelen voor het uitvoeren van forensische onderzoeken. De aanvraag voor geld uit deze pilot moet voldoen aan één of meer van de volgende criteria:³²

- (extra) snelheid is vereist;
- er is gebrek aan capaciteit bij het NFI;
- een contra-expertise of een onafhankelijke second opinion;
- bepaalde specialistische kennis die niet bij het NFI aanwezig is.

Deze criteria worden getoetst door een commissie. In de praktijk zal dus altijd eerst bekeken moeten worden of het onderzoek door het NFI kan worden gedaan. Verder kijkt de toetsingscommissie ook naar de subsidiariteit en proportionaliteit van de aanvragen en is het de taak van de commissie om de kwaliteit en diversiteit van de aanvragen en de kosten van de onderzoeken te bewaken (MvJ, 2010). In gevallen waarin snelheid vereist is kan de commissie ook middels een spoedprocedure beslissen. Tot medio 2010 lijkt er nog niet veel gebruik te worden gemaakt van het proefproject sinds de start in maart 2010 (zie ook par. 5.2.2).

³¹ Voor onderzoek op verzoek van de verdediging en de financiering daarvan, zie par. 2.3.

³² *Kamerstukken II* 2008–2009, 31 700 VI, nr. 150.

3.5 De ‘markt’ in forensisch onderzoek tot nu toe

3.5.1 Onderzoek door NFI

Uit de voorverkenning (DGRR, 2009) en aanvullende interviews met hoofden FO in 16 regiokorpsen (Zwart, 2010) blijkt dat nagenoeg al het forensische onderzoek in het kader van de strafrechtspleging in Nederland wordt uitgevoerd door het NFI.

Uit onderzoek naar de inzet, organisatie en kwaliteit van forensisch-technische opsporing bij de politie in Nederland (Jacobs e.a., 2005) blijkt dat vanuit de verschillende politiekorpsen in 2003 in totaal 22.368 zaken werden ingezonden naar het NFI. In 2004 is dat aantal volgens de onderzoekers met 22 procent toegenomen en opgelopen tot ruim 27.000. Van de in 2003 aangeboden zaken had 40 procent betrekking op DNA-onderzoek, 23 procent op onderzoek van verdovende middelen en 13 procent op toxicologisch onderzoek.

In de volgende jaren bleef het aantal zaken groeien. In 2007 leverde het NFI 41.400 producten, in 2008 betrof dat 53.500 (NFI, 2009). (Een product is meestal een rapport van onderzoek naar een bepaald object.) 70% hiervan betreft DNA-onderzoek; toxicologie/pathologie volgt met 11%. Het forensisch onderzoek dat dus verreweg het meest wordt ingezet is DNA-onderzoek; het gaat daarbij zowel om standaardonderzoek als maatwerkonderzoek. Op grote afstand komt toxicologie en daarna volgen diverse andere gebieden, zoals kras- indruk-, vormsporen (KIV), vingerafdrukken en drugs.

3.5.2 Onderzoek door overige instituten

We hebben geen harde cijfers over de inzet van particuliere instellingen door politie en OM. Zowel uit de voorverkenning (DGRR, 2009) als onze interviews met hoofden FO en met spelers in de markt schatten we in dat het aantal zaken uitgevoerd door andere aanbieders dan het NFI in de afgelopen jaren een fractie is (nog geen 1%) van het aantal producten dat het NFI heeft geleverd. Het betreft dan vooral DNA-contra-expertise of ander tegenonderzoek, arbeidsintensief maatwerkonderzoek of specialistisch onderzoek, zoals digitaal onderzoek. Naast tegenonderzoeken of onderzoek waarvoor bijzondere deskundigheid nodig is, is een belangrijke reden om onderzoeken door particuliere instellingen uit te laten voeren vaak de verwachte snellere oplevering van resultaten.

3.5.3 Is er sprake van een ‘markt’?

Het NFI heeft geen wettelijk monopolie op het doen van forensisch onderzoek. Zoals ook het NFI zelf erkent (NFI, 2009), is het onvermijdelijk dat private partijen zich als alternatief aanbieden aan politie en OM en dat politie en OM daar gebruik van maken. Die alternatieve aanbieders zijn er dan ook al. Uit de voorverkenning van het Ministerie van Justitie (DGRR, 2009) en onze interviews blijkt echter dat politie en OM op dit moment nog weinig gebruik maken van particuliere instituten.

In slechts enkele gevallen wordt een onderzoek direct bij een particuliere instelling uitgezet. Als politie en OM al gebruik willen maken van particuliere instituten in plaats van het NFI, dan gaat dat vaak via het NFI (een in de praktijk regelmatig genoemde maar niet formele ‘makelaarsfunctie’ van het NFI). Daarnaast wordt onderzoek door het NFI zelf ook wel uitbesteed, bijvoorbeeld omdat het geen capaciteit of specialistische kennis heeft op dat gebied; regelmatig gaan dat soort onderzoeken naar laboratoria buiten Nederland.

Op basis van de aantallen onderzoeken door NFI in verhouding tot die van andere aanbieders, in combinatie met de financieringsstructuur (par. 3.4), kunnen we niet concluderen dat er momenteel sprake is van een markt.

3.6 Een blik over de grens

3.6.1 Het Verenigd Koninkrijk

3.6.1.1 Organisatie van het forensisch onderzoek

Het gebruik van forensische experts in het VK is terug te voeren tot 1880, toen de politie externe experts en doctoren inschakelde voor hulp bij onderzoeken. De inzet van forensisch onderzoek door de politie in het VK is sinds het einde van de 19^e eeuw geëvolueerd van een

onsamenhangend veld van kleine instellingen en experts die op lokaal niveau opereren tot een professionele nationale markt (Cooper en Mason, 2009).

Het gebruik van forensische onderzoeken is sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw gestegen. Er zijn hierbij een aantal trends waar te nemen (Cooper en Mason, 2009):

- forensische onderzoeken die voorheen duur waren en alleen werden ingezet bij de ernstigste zaken, zijn nu een middel dat tijdens bijna alle zaken wordt ingezet (bijvoorbeeld *high volume crime*-zaken als inbraken en overvallen);
- technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat forensische onderzoeken steeds betrouwbaarder worden, gebruikt kunnen worden in de rechtbank en door experts geaccepteerd worden;
- naast de bewezen betrouwbaarheid spelen het grotere aanbod en de lagere kosten een rol.

Politie en forensisch onderzoek

Bij *high volume crime*-zaken (bijvoorbeeld een inbraak of autodiefstal) doet de politie zelf al het werk op plaats delict. Ieder korps heeft 'scientific support staff'. Dit zijn politiemedewerkers die zich binnen de politieorganisatie bezig houden met het forensische onderzoek. Ze hebben vaak geen executieve functie, maar zijn speciaal aangenomen voor dit werk. De functienamen verschillen per regio. Meestal hebben dergelijke medewerkers een functie van Scientific Support Manager (SSM) of Scenes of Crime Officers (SOCOs) (STC, 2005; Cooper and Mason, 2009). Deze medewerkers komen op de PD om vinger- en schoenafdrukken, DNA- en andere sporen veilig te stellen. Zodra deze sporen zijn veiliggesteld worden ze naar het politiebureau gebracht en in een speciale ruimte opgeslagen. Een politieteam screent daarna alle sporen en bepaalt welke sporen de meeste bewijswaarde (zullen) hebben. Het verwerken van vingerafdrukken en soms ook voetafdrukken gebeurt vervolgens binnen de politieorganisatie zelf. DNA-sporen worden naar een één van de forensische onderzoeksinstellingen met een geaccrediteerd laboratorium gebracht (Cooper en Mason, 2009). In het geaccrediteerde laboratorium wordt het DNA-profiel geanalyseerd.

Ieder politieregio is vrij om contracten met aanbieders van forensisch onderzoek aan te gaan. In de praktijk blijkt dat politieregio's vaak samenwerken om zo de kosten van uitbesteding laag te houden. Op dit moment wordt er een framework door de NPIA (National Policing Improvement Agency) ontwikkeld dat de politie en externe aanbieders moeten gebruiken. Hierin staan bijvoorbeeld minimumprijzen en andere voorwaarden.

Niet alle politieregio's kunnen in dezelfde periode gaan aanbesteden. De 46 politiekorpsen zijn verdeeld over een periode van een aantal jaren, dit om te voorkomen dat aanbieders veel politiekorpsen in één keer verliezen en hier niet op kunnen inspelen.

De contracten zijn voor meerdere jaren en kunnen met meerdere aanbieders worden gesloten, bijvoorbeeld met specialistisch laboratoria voor bepaalde onderzoeken. In de contracten staan afspraken over de kosten, de levertijden en de kwaliteit (die overigens moet voldoen aan de door de regulator opgestelde standaarden, zie par. 4.7.1).

De National DNA Database (NDNAD)

DNA-onderzoek is ook in het VK de meest voorkomende vorm van forensisch onderzoek (STC, 2005; FSR, 2008). Voor de analyse van DNA-materiaal zijn experts en speciale machines nodig. Daardoor is deze vorm van forensisch onderzoek van het begin af aan niet door de politie zelf uitgevoerd, maar door gespecialiseerde instellingen.

De Forensic Science Service (FSS) begon met het analyseren van DNA, en in 1995 heeft de FSS samen met de Association of Chief Police Officers (ACPO) en overheidssteun de nationale DNA-databank NDNAD opgericht (Cooper en Mason, 2009). Het proces van verzamelen van DNA-sporen, het toevoegen in de NDNAD en het matchen van DNA-profielen werkt als volgt (NDNAD, 2009).

- Na een arrestatie van een verdachte van een geregistreerd misdrijf wordt in een gecontroleerde ruimte, naast een verhoor en vingerafdrukken, een DNA-monster van de verdachte afgenomen.
- CSI-officieren (politiemedewerkers) verzamelen op de plaats delict bewijs zoals vingerafdrukken en DNA. Voorwerpen waarop DNA zou kunnen zitten worden in verzegelde zakjes gedaan en geëtiketteerd. Alle sporen komen in één grote container en daar wordt een kaartje met informatie over plaats delict aan toegevoegd. Op het politiebureau worden de sporen op basis van potentiële bewijslast geprioriteerd. Het DNA-materiaal wordt bewaard in

een ruimte met een gecontroleerde temperatuur. Een speciaal DNA-team van het desbetreffende politiekorps houdt de kwaliteit van het materiaal in de gaten en coördineert de versturing van het materiaal naar een forensisch onderzoeksinstelling.

- De DNA-monsters worden naar één van de forensische onderzoeksinstellingen met een geaccrediteerd laboratorium gebracht.
- In het geaccrediteerde laboratorium wordt het DNA-profiel geanalyseerd.
- Het geaccrediteerde laboratorium stuurt een DNA-profiel elektronisch naar de NDNAD.
- In de NDNAD worden de nieuwe profielen vergeleken met de profielen die al aanwezig zijn in de databank. Indien er een match is tussen een nieuw profiel en een reeds bestaande dan genereert de NDNAD een rapport dat direct naar de betrokken politieregio wordt gestuurd. De NDNAD is op dit moment nog ondergebracht bij de FSS, maar moet op korte termijn worden ondergebracht bij het NPIA (National Policing Improvement Agency), een onderdeel van de politie waar ook andere informatiesystemen van de politie zijn ondergebracht (NDNAD, 2009).

3.6.1.2 Instituten

In het VK zijn er verschillende forensische aanbieders. In tabel 3.2 staat per aanbieder van forensisch onderzoek het type onderzoek dat voldoet aan de standaarden zoals opgesteld bij de NPIA.³³ De organisaties die in tabel 3.2 staan vermeld mogen meedoen in de aanbestedingsprocedure. Politieregio's die gebruikmaken van het framework van de NPIA zijn dus aangewezen op deze aanbieders. De huidige lijst is vastgesteld in juli 2008 en zal in de loop van 2010 worden opengesteld voor andere aanbieders van forensisch onderzoek.

Tabel 3.2 Type onderzoeken die voldoen aan de standaarden van de NPIA per aanbieder^{34,35}

	FSS	LGC	OC	KFS	EFS	FF	MSA	NA	RL
DNA Swabs	x	x	x		x				
DNA Crime Scene Stains	x	x	x	x	x				
Drugs	x	x		x			x		
Fire Investigations	x	x		x		x		x	
Footwear Marks	x	x		x		x		x	
Casework - Gun Crime (A)	x	x		x					
Casework - Homicide and Violent Crime (A)	x	x		x					
Casework - Sexual offences	x	x	x	x					
Casework - Volume Crime	x	x	x	x					
Questioned Documents	x	x		x					
Road Traffic Investigation	x	x							

³³ De NPIA heeft een framework ontwikkeld voor de politie die gebruikt kan worden bij de aanbestedingsprocedure: 'The National Forensic Procurement Project was established during 2007 to formulate a strategy for future procurement of forensic analysis, to develop a standardised User Requirement, Specifications and Terms and Conditions and to subsequently undertake an EU procurement to select suppliers under a national framework agreement (NFFA)'. De meeste, maar niet alle, politieregio's maken hier gebruik van. Zie <http://www.npia.police.uk/en/9398.htm> (laatst geraadpleegd 8 juni 2010).

³⁴ De NPIA heeft deze onderzoeksgebieden vastgesteld. Het doel van de NPIA is om standaarden per onderzoeksgebied vast te stellen en om de politie te helpen bij de aanbestedingsprocedure (waarbij contracten met aanbieder van forensisch onderzoek worden afgesloten). Zie: <http://www.npia.police.uk/en/9398.htm> (laatst geraadpleegd 8 juni 2010).

³⁵ Daarnaast wordt in een interview de aanbieder Forensic Access genoemd. Forensic Access biedt onder andere onderzoeken aan die vallen in de categorieën 'drugs' en 'homicide', 'fire investigations' en 'questioned documents'.

	FSS	LGC	OC	KFS	EFS	FF	MSA	NA	RL
Toxicology	x	x		x	x		x		x
Casework - Gun Crime (B)	x	x	x	x					
Homicide and violent Crime B)	x	x	x	x					

FSS=Forensic Science Service, LGC=LGC Forensics, OC=Orchid Cellmark, KFS=Key Forensic Services, EFS= Eurofins Forensic Services, FF= First Forensics, MSA=Mass Spec Analytical, NA= Napier Associates, RL=Radox Laboratories

We bespreken nu kort de aanbieders van forensisch onderzoek in het VK.³⁶ Het algemene beeld dat zowel uit de literatuur als uit de interviews rijst, is duidelijk. Forensic Science Service (FSS), de oude monopolist en een *full service*-lab, is de grootste aanbieder van forensisch onderzoek, met een marktaandeel van zo'n 60 procent. Daarna komt LGC Forensics, ook een *full service*-lab, met een marktaandeel van ongeveer 20 procent. De overige 20 procent van de markt is in handen van tal van kleine, in de regel specialistische, aanbieders.

We bespreken vanwege het verkennende karakter en de beperkte tijd van dit onderzoek niet de gehanteerde kwaliteitseisen per aanbieder van forensische onderzoek. (Voor de algemene kwaliteitsstandaarden, zie paragraaf 4.7.1). Wel kunnen we uit tabel 3.2 afleiden welke aanbieders op welke deelgebieden voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, de aanbieders in tabel 3.2 moeten immers voldoen aan de eisen van de NPIA. Verder hebben we gekeken of de aanbieder geregistreerd is bij UKAS, het accreditatiebureau voor het VK.³⁷ Dat was het geval bij Forensic Science Service, LGC Forensics, Orchid Cellmark, Eurofins Forensic Service, Mass Spec Analytical en Radox Laboratories. Van Napier Associates en First Forensics hebben we geen accreditatie kunnen vinden bij UKAS.

Forensic Science Service (FSS)

De Forensic Science Service (FSS) is een forensisch laboratorium dat, naar eigen zeggen, al sinds de jaren '30 van de vorige eeuw voor de politie werkt.³⁸ Voor de liberalisering van de markt was FSS in feite een monopolist (er waren wel andere kleine aanbieders, maar de FSS werkte exclusief voor politie en justitie). Sinds 2005 is de FSS een GovCo (Government-owned Company) en is het één van de marktpartijen in het VK.

In het VK biedt FSS haar diensten aan de justitiële sector en aan commerciële organisaties aan en buiten het VK alleen aan de justitiële sector. FSS biedt naar eigen zeggen op 35 verschillende gebieden forensisch onderzoek aan.³⁹ Verder valt op de webpagina van de FSS te lezen dat er 1300 wetenschappers werken die jaarlijks werken aan 120.000 zaken op 1.500 PD's, dat er jaarlijks bijna 500.000 DNA-samples worden verwerkt en dat er door experts zo'n 2000 keer wordt opgetreden tijdens een rechtszitting. Door de marktwerking heeft FSS wel een groot deel van de markt verloren. Officiële cijfers hebben we niet, maar respondenten in het VK geven aan dat het marktaandeel van de FSS op ongeveer 60 procent ligt. De verwachting is, ook van de FSS zelf, dat dit marktaandeel verder daalt.

LGC Forensics

LGC Forensics is onderdeel van LGC, een bedrijf dat in 1996 is opgericht en zich op de internationale markt van 'laboratory services, measurement standards, reference materials and proficiency testing marketplaces' begeeft. LGC Forensics heeft 500 mensen in dienst en heeft acht laboratoria door het VK heen. Officiële cijfers over het marktaandeel van de forensische

³⁶ We gaan niet per aanbieder van forensische onderzoeken in op de gehanteerde kwaliteitseisen. Het bleek door het verkennende karakter en de beperkte tijd van dit onderzoek niet mogelijk om per organisatie en onderzoeksgebied te achterhalen hoe het met de kwaliteitsborging gesteld is. De kwaliteitsstandaarden worden (deels) op dit moment ontwikkeld door de Forensic Science Regulator (zie paragraaf xx). Wel kunnen we uit tabel 3.2 afleiden welke aanbieders op welke deelgebieden voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, de aanbieders in tabel 3.2 moeten immers voldoen aan de eisen van de NPIA. Verder hebben we gekeken of de aanbieder geregistreerd is bij UKAS, het accreditatiebureau voor het VK. Dat was het geval bij

³⁷ Het gaat dan om een ISO 17025 accreditatie. Een registratie bij UKAS wil niet zeggen dat alle typen onderzoek die worden aangeboden ook geaccrediteerd zijn. Deze aanbieders hebben wel allemaal één of meerdere typen van onderzoek geaccrediteerd. Meer over accreditatie in het VK in paragraaf 4.7.1.2.

³⁸ <http://www.forensic.gov.uk/html/company/history/> (laatst geraadpleegd 1 juli 2010).

³⁹ Zie voor het actuele aanbod: <http://www.forensic.gov.uk/html/services/> (laatst geraadpleegd 1 juli 2010).

markt in het VK ontbreken, maar uit de interviews in het VK blijkt dat LGC een marktaandeel van ongeveer 20 procent heeft. LGC heeft een samenwerkingsverband met het Nederlandse bedrijf Verilabs (zie par. 3.3.4). LGC Forensics werkt met name voor de justitiële sector, maar ook wel voor particuliere partijen.

Orchid Cellmark

Orchid Cellmark is in 1987 opgericht en stelt het eerste commerciële DNA Profiling lab te zijn. Het bedrijf heeft drie hoofdbezigdheden: ouderschapstesten, forensisch onderzoek en 'agricultural genotyping'. Orchid Cellmark heeft dus een forensische afdeling die speciaal voor organisaties binnen de strafrechtssketen werkt, maar het bedrijf zelf biedt ook diensten aan particulieren en commerciële organisaties aan. Zoals ook uit tabel 3.2 blijkt biedt Orchid Cellmark op een aantal verschillende gebieden forensisch onderzoek aan. Tijdens de interviews werd dit bedrijf vooral gekarakteriseerd als gespecialiseerd in het uitvoeren van DNA-analyses.

Key Forensic Services

Key Forensic Services is gespecialiseerd in forensisch onderzoek en heeft geen activiteiten in aanpalende gebieden. Naast de in tabel 3.2 genoemde onderzoeksgebieden biedt het bedrijf digitaal forensisch onderzoek aan en geeft het trainingen en advies aan de advocatuur. Key Forensic Services is geaccrediteerd voor het onderzoeken van mobiele telefoons, voetafdrukken, glas, drugs, vezels, verf, schotrestonderzoek en alcohol. Daarnaast voert het zusterbedrijf Forensic DNA Services (FDS) DNA-onderzoek uit, FDS is voor dat type onderzoek geaccrediteerd. Key Forensic Services werkt zowel voor de politie als voor particulieren en commerciële instellingen.

Eurofins

Eurofins is een bedrijf dat veel meer doet dan forensisch onderzoek alleen. De zeven onderdelen van het bedrijf zijn Agro sciences, Environmental sciences, Food testing, Forensic sciences, Applied Genetics, Genomic services en Product testing. Wereldwijd heeft Eurofins meer dan 7.000 medewerkers en 150 laboratoria. Het forensische onderdeel van Eurofins beschikt over zes laboratoria voor forensisch onderzoek in Europa. Zoals in tabel 3.2 te zien is, biedt Eurofins in het VK forensische onderzoeken op het gebied van DNA en toxicologie aan. Daarnaast worden alcohol- en drugsonderzoeken aangeboden,

First Forensics

First Forensic is een onafhankelijk forensisch consultancybureau. Het bedrijf voert zelf brandonderzoek uit, evenals onderzoek naar schoenafdrukken, vingerafdrukken en band- en werktuigsporen. Daarnaast biedt het bedrijf expertise aan om resultaten van KIV-onderzoek en biologisch sporenonderzoek te interpreteren.

Mass Spec Analytical

Mass Spec Analytical is gespecialiseerd in drugs- en explosievenonderzoek.

Napier Associates

Uit tabel 3.2 blijkt dat Napier Associates brandonderzoek en schoenafdrukonderzoek uitvoert. Verder hebben we geen informatie over dit bedrijf kunnen vinden.

Randox Laboratories

Randox is een bedrijf dat zich specialiseert in 'diagnostic testing'. Het is niet alleen gericht op het leveren van forensisch onderzoek, maar werkt ook voor ziekenhuizen, de farmaceutische industrie, de voedselindustrie en de sportwereld. Zoals ook uit tabel 3.2 blijkt biedt het bedrijf, wat betreft de forensische kant, drugsonderzoek en toxicologisch onderzoek aan. We hebben niet kunnen achterhalen welke partijen deze forensische onderzoeken hebben afgenomen. Randox werkt in ieder geval voor de politie.

Forensic Access

Deze aanbieder valt (nog) niet onder het framework van de NPIA (zie tabel 3.2), maar wordt door verschillende respondenten in het VK wel beschreven als speler in de markt. Waarschijnlijk is dit dus een aanbieder voor politiekorpsen die niet volgens de NPIA-framework werkt. Forensic

Access is wel geregistreerd bij UKAS en heeft dus één of meerdere onderzoeksgebieden geaccrediteerd op basis van ISO 17025. Het bedrijf is in 1986 opgericht naar aanleiding van enkele grote fouten die gemaakt waren bij *high profile*-zaken. Forensic Access houdt zich bezig met contra-expertises. Naar eigen zeggen heeft het bedrijf sinds de start (mee)gewerkt aan duizenden zaken waarbij er kritisch naar het onderzoek is gekeken, er zaken opnieuw zijn bekeken of waarbij nieuwe onderzoeksmogelijkheden bepaald zijn. Op dit moment heeft Forensic Access dertig werknemers in dienst. Afnemers zijn de politie, de verdediging, particuliere en commerciële instellingen.

3.6.1.3 Marktwerking

In het Verenigd Koninkrijk is de markt van forensisch onderzoek geliberaliseerd. Deze ontwikkeling heeft in verscheidene stadia plaatsgevonden; de beginstadia daarvan lijken vergelijkbaar met de ontwikkelingen tot nu toe in Nederland. De Forensic Science Service (FSS) van oudsher het forensisch laboratorium voor de politie. Sinds de jaren '90 bieden ook de particuliere aanbieders LGC Forensics en Forensic Alliance (later overgenomen door LGC) diensten aan politie en justitie aan. De politie maakte tot 2002 in de regel echter alleen gebruik van FSS, die daarom lange tijd een monopoliepositie had (STC, 2005). Door een aantal wetswijzigingen en onderzoeken is de FSS die monopoliepositie kwijtgeraakt en zijn er andere volwaardige aanbieders van forensisch onderzoek. Hierna bespreken we een aantal belangrijke momenten die hiertoe geleid hebben.

Voor de jaren '90 werd het forensisch onderzoek op eenzelfde manier bekostigd als in Nederland. De FSS kreeg bulkfinanciering en politieregio's mochten 'gratis' gebruikmaken van de diensten van de FSS. In 1991 werd de FSS een agentschap van het Home Office. De bedoeling hiervan was om de hoog opgelopen levertijden te verkorten en om de kostenefficiëntie te verhogen. De FSS moest kostendekkend gaan draaien, maar mocht geen winst maken. In 1999 kreeg de FSS een 'Trading Fund status',⁴⁰ waardoor de FSS verder werd losgeweekt van de overheid en er mogelijkheden ontstonden voor een markt in forensisch onderzoek (STC, 2005). In datzelfde jaar werd in de Local Government Act 1999 vastgesteld dat 'Police Authorities require to obtain Best Value in local policing services'. De autoriteiten werden daarmee verplicht om de verschillende aanbieders kritisch te vergelijken om zo het beste voor hun geld te krijgen. Door een herenakkoord om gebruik te blijven maken van de diensten van FSS bleef de FSS tot 2002 echter 'preferred supplier' en behield zij de monopoliepositie (STC, 2005:13). In 2005 werd de FSS een GovCo (Government-owned Company), waardoor het een echte marktspeeler werd. Het budget voor forensisch onderzoek is sinds 1999 overgeheveld naar de politiekorpsen, die zelf kunnen bepalen hoe ze dat geld besteden.

De investeringen door de politie in forensisch onderzoek zijn substantieel, alhoewel het op het totale budget maar een klein percentage is. Cooper en Mason (2009) geven een voorbeeld van het korps Thames Valley Police. Dit korps besteedde tussen 2002 en 2008 ieder jaar tussen de 4,8 en 5,5 miljoen pond aan forensisch onderzoek, wat neerkomt op 1,5 tot 2 procent van de totale begroting van dat korps.

Een onderzoek naar de aanbestedingspraktijk van de Metropolitan Police Service (het politiekorps van Londen) in 2003 liet zien dat de redenen voor het gebruik van de FSS door dit politiekorps niet duidelijk en transparant waren.⁴¹ Het gevolg daarvan was dat het korps forensische onderzoeken door alle drie de aanbieders liet uitvoeren. In 2003 konden voor het eerst meerdere aanbieders offreren bij twee politiekorpsen (Cooper en Mason, 2009). Andere korpsen door het VK heen hebben dit voorbeeld gevolgd en laten hun forensische onderzoeken door meerdere aanbieders uitvoeren. Er zijn ook enkele korpsen die alleen met bepaalde particuliere instellingen werken (STC, 2005).

Door de budgetten die de politie heeft voor forensisch onderzoek en de stijgende vraag ernaar is er meer ruimte voor aanbieders van forensisch onderzoek van buiten de politie (Cooper en Mason, 2009). Door het openen van de markt is de FSS, volgens een aantal geïnterviewden, behoorlijk gekrompen. De politie heeft nu immers een keuze. Maar doordat er een aantal barrières zijn om de markt te betreden is het aantal marktpartijen beperkt gebleven. Volgens Cooper en Mason (2009) zijn deze barrières: de hoge opstartkosten en de kosten voor veiligheid

⁴⁰ Een Trading Fund is een overheidsorgaan dat, onder de Government Trading Funds Act 1973, een grotere financiële zelfstandigheid kent dan gemiddelde overheidsorganen, met het oog op efficiëntievoordelen.

⁴¹ Accenture, Efficiency and Effectiveness Review Programme, *Tranche 21 Forensics and DNA Review*, May 2002. Aangehaald in STC (2005).

en techniek, het in huis krijgen of opleiden van gewilde deskundigen, het verkrijgen van accreditatie en een goede reputatie en de wisselende vraag van de politie naar forensisch onderzoek. 'This environment limits to some extent the real benefits to be gained from the ostensibly free-market approach' (Cooper en Mason, 2009:297).

De markt in het VK heeft zich nog niet zo ontwikkeld als aanvankelijk werd verwacht. Uit de interviews in het VK blijkt dat de verwachting was dat er plaats zou zijn voor zo'n acht grote forensische aanbieders. We hebben niet kunnen achterhalen hoeveel onderzoeken iedere aanbieder precies voor de politie uitvoert, de aanbieders zijn commercieel en delen dit soort informatie niet graag. Duidelijk is wel dat er slechts twee grote *full service*-labs zijn (FSS en LGC) met een geschat marktaandeel van 80%, waarnaast een tiental kleine(re), veelal gespecialiseerde aanbieders, op de markt aanwezig zijn.

Er is een aantal redenen genoemd waardoor de markt zich niet naar verwachting heeft ontwikkeld. Naast de door Cooper en Mason (2009) beschreven drempels om de markt te betreden zijn er drempels omdat bij aanvang van de markt niet duidelijk was wat de regels met betrekking tot kwaliteitsborging zouden worden. Die regels (standaarden, accreditatie) worden op dit moment door de Forensic Science Regulator ontwikkeld (zie par. 4.7.1). Dat brengt onzekerheid voor nieuwe spelers met zich mee: zij weten immers niet wat mogelijke toekomstige kosten zijn en kunnen dit niet incalculeren.

Daarnaast heeft de enige klant, de politie, ervoor gezorgd dat de markt zich niet optimaal heeft ontwikkeld. Volgens een geïnterviewde zeggen de meeste politiemensen dat 'the market has been forced upon us' – politiemensen zouden helemaal niet willen kiezen. In het VK is het echter wettelijk vastgelegd dat politiekorpsen het meeste waar voor hun geld moeten zien te krijgen, waardoor ze wel verplicht zijn te gaan winkelen. In de praktijk is hier volgens geïnterviewden echter weinig controle op, waardoor korpsen toch bij de oude monopolist blijven.

De politie moest al sinds de hervorming van de FSS naar een Trading Fund in 1999 gaan betalen voor forensische onderzoeken. Sinds die tijd is de markt voor forensisch onderzoek gedaald. In die periode heeft de FSS ook al moeten inkrimpen. Doordat de politie bewuster werd van de kosten van forensisch onderzoeken zijn ze meer gaan *insourcen*. Politieregio's ontwikkelden hun eigen laboratoria en werden selectiever met het versturen van sporen ter analyse. Niet meer alle sporen, maar alleen sporen die gebruikt konden worden of waarvan de bewijswaarde hoog is worden naar externe aanbieders gestuurd. Dit zorgt er aan de ene kant voor dat de politie bij meer zaken sporen op kan sturen, maar aan de andere kant kan het er ook voor zorgen dat mogelijk cruciaal bewijsmateriaal door de politie als niet relevant wordt aangemerkt.

In paragraaf 4.7.1 gaan we in op de borging van de kwaliteit van forensisch onderzoek in het Verenigd Koninkrijk. In paragraaf 5.7.1 gaan we in op de discussie over marktwerking in het VK.

3.6.2 De Verenigde Staten

In de Verenigde Staten heeft het debat over forensisch onderzoek een grote impuls gekregen door een rapport van de National Research Council, *Strengthening Forensic Science in the United States. A Path Forward* (NRC, 2009; hierna: 'NRC-rapport'). De National Research Council is een gezaghebbend adviesorgaan van de National Academies in de VS, vergelijkbaar met de KNAW in Nederland, die fundamentele studies en adviezen schrijft over brede wetenschappelijke onderwerpen. Voor deze door de federale regering in 2005 opgedragen studie werd in 2006 een 'Committee on Identifying the Needs of the Forensic Science Community' ingesteld, die op basis van diverse hoorzittingen, interviews en literatuuronderzoek in 2009 aanbevelingen heeft gedaan over de behoeften rond het forensisch onderzoek. De aanbevelingen zien op structurele verbeteringen in het hele landschap van forensisch onderzoek. Aangezien dit landschap in institutioneel opzicht het tegendeel lijkt van de Nederlandse situatie, biedt het NRC-rapport interessante en relevante invalshoeken voor onze studie. Bovendien gaat het rapport in op de wetenschappelijke status en inbedding van het forensisch onderzoek en forensisch bewijs in het licht van recente discussies die ook in Nederland spelen, zoals de omgang in de rechtszaal met technisch bewijs. Om die redenen vatten we in deze paragraaf (en waar relevant in volgende hoofdstukken) de Amerikaanse situatie en belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het NRC-rapport samen.

Het forensisch onderzoek in de VS vormt een divers, gefragmenteerd landschap. De forensische gemeenschap bestaat uit chercheurs op plaats delict, publieke laboratoria op statelijk en lokaal

niveau, private laboratoria, opsporingseenheden, diverse registers en databanken, beroepsorganisaties, officieren en advocaten, kwaliteitssysteemaanbieders (zoals certificeringsinstanties), en federale instellingen die forensisch wetenschappelijk onderzoek uitvoeren of ondersteunen en die diensten en opleidingen aanbieden (NRC, 2009:55). De belangrijkste conclusie over deze gemeenschap is alles wijst op 'een systeem zonder coördinatie, dat in veel opzichten te weinig middelen heeft' (NRC, 2009:77). Het gebrek aan coördinatie en aan een structuur die een gedegen wetenschappelijke kennisbasis voor het forensisch onderzoek faciliteert, leidde tot de belangrijkste boodschap die de NRC-commissie in haar onderzoek voortdurend hoorde van betrokkenen:

The forensic science system, encompassing both research and practice, has serious problems that can only be addressed by a national commitment to overhaul the current structure that supports the forensic science community in this country. This can only be done with effective leadership at the highest levels of both federal and state governments, pursuant to national standards, and with a significant infusion of federal funds. (NRC, 2009: xx)

De VS kent een groot aantal forensische instituten op allerlei niveaus: lokaal, statelijk en federaal. Het betreft zowel publieke als private instituten; over de laatste bestaan nauwelijks gegevens, maar er zijn in elk geval ongeveer 30 commerciële forensische DNA-laboratoria in de VS (NRC, 2009: 58). Over de publieke instituten zijn wel gegevens bekend (p. 58). In 2005 waren er 389 publiek gefinancierde laboratoria voor strafrechtelijk forensisch onderzoek: 33 federale, 210 statelijke of regionale, 84 op county-niveau, en 62 gemeentelijke laboratoria. Sommige hiervan zijn 'full-service'-labs, andere doen alleen specifieke vormen van forensisch onderzoek. De typen onderzoek die het meest worden gedaan zijn: drugs (90%), biologisch onderzoek (DNA, 65%), vuurwapens en gereedschapsporen (63%), vingerafdrukken (61%) en sporenonderzoek (zoals haren, vezels, glas, verf; 59%). Minder vaak wordt onderzoek aangeboden op het gebied van documentonderzoek (26%) en digitaal onderzoek (11%) (p. 60). De helft van de publieke instituten besteedt sommige typen onderzoek uit aan private laboratoria, vooral DNA-zaken en CODIS-zaken,⁴² toxicologie en drugs (p. 61).

Het totaalbudget van al deze laboratoria werd geschat op ruim één miljard dollar, waarvan de helft voor de laboratoria op staatsniveau beschikbaar was. Hoe de laboratoria precies worden gefinancierd, blijkt niet uit het NRC-rapport; dat zal per staat verschillen. Federaal is er in elk geval geen generiek budget beschikbaar voor forensische laboratoria. Wel zijn er programma's voor de financiering van onderzoek (NRC, 2009:71-73). Het National Institute of Justice (een onderdeel van het ministerie van justitie) financiert onderzoek en ontwikkeling van forensische wetenschap, alsmede de ontwikkeling van testen en standaarden; het totale budget van het NIJ hiervoor is echter gedaald van \$78 miljoen in 2002 naar \$33 miljoen in 2009. Het FBI Laboratory besteedt ook zo'n \$33 miljoen per jaar aan onderzoek en ontwikkeling, onder andere gericht op terrorisme en gewelddadige misdaad. Het Research Partnership Programme van de FBI faciliteert daarbij de overdracht van nieuwe methoden en technieken naar statelijke en lokale laboratoria. Naast de doorlopende financiering van onderzoek, wordt er ook incidenteel budget vrijgemaakt op projectbasis; zo beloofde het grootschalige President's DNA Initiative uit 2003 een miljard dollar uit te trekken voor het wegwerken van zaakachterstanden bij DNA en het invoeren van DNA-profielen in de landelijke databank CODIS; een fractie van het budget is besteed aan onderzoek en ontwikkeling.

Er werkte in 2005 ruim 11.900 fte aan personeel bij de publiek gefinancierde laboratoria; de meeste daarvan zijn overigens klein, met 16 of minder mensen in dienst. De meeste werknemers hebben een Bachelor-opleiding (vergelijkbaar met HBO in Nederland). Gezamenlijk werden 2,7 miljoen nieuwe zaken aangenomen in 2005 (met een veelvoud aan individuele onderzoeksvragen), waarvan bijna de helft in statelijke laboratoria en bijna de helft in lokale laboratoria; federale labs krijgen relatief weinig zaken.

Buiten laboratoria wordt ook forensisch onderzoek gedaan, bijvoorbeeld door opsporingsdiensten zelf, door technisch rechercheurs of door commerciële entiteiten (NRC, 2009: 58). Ook zijn er zo'n 3200 medische en lijkschouwinstituten (p. 56). Bij opsporingsdiensten wordt relatief veel onderzoek uitgevoerd in 'identificatie-afdelingen' of 'vingerafdruk-afdelingen'; deze doen ongeveer tweederde van alle vingerafdrukonderzoeken. Daarnaast doen ze bijvoorbeeld PD-onderzoek, fotografie en bloedpatroonanalyses. Meer incidenteel wordt er ook digitaal

⁴² CODIS (Combined DNA Index System) is de federale DNA-databank, die DNA-profielen bevat met een verwijzing van het laboratorium dat het profiel heeft gemaakt.

onderzoek, schoen- en bandanalyse, vuurwapen-, document-, leugendetectie- en odontologisch onderzoek uitgevoerd (p. 64).

De werklust voor de publieke laboratoria is zwaar: slechts 21% geeft aan voldoende menskracht te hebben om de werklust goed aan te kunnen (p. 60). In 2005 was er een zaakachterstand van naar schatting 359.000 zaken die niet op tijd (binnen dertig dagen) af waren (op het totaal van 2,7 miljoen nieuwe zaken); in 2002 betrof dat nog 287.000 zaken (de getallen zijn schattingen omdat laboratoria verschillende tellingen hanteren). Gemiddeld eindigden de labs het jaar met 400 zaken achterstand (de mediaan, dus de helft had meer dan 400 zaken op de plank); slechts 6% had aan het eind van het jaar geen zaakachterstand (p. 61). Vanwege het overgrote aanbod moeten prioriteitskeuzes worden gemaakt; volgens één laboratoriumdirecteur gebeurt dat vooral op basis van triage (selectie op basis van ernst en urgentie), maar ook op basis van 'wie het hardst schreeuwt krijgt voorrang' (p. 61).

3.7 Conclusie

De afgelopen jaren zijn er veel veranderingen binnen de forensische opsporing in gang gezet. Van grote invloed is het *Programma Versterking Opsporing en Vervolg*, dat onder andere heeft geleid tot het instellen van FO-officieren bij alle regioparketten en de oprichting van FSO's (Forensische Samenwerking in de Opsporing), waarbinnen OM, politie en NFI samenwerken om adequate forensische dienstverlening te bevorderen. Vrijwel al het forensisch onderzoek in Nederland wordt door het NFI uitgevoerd. Op bescheiden schaal voert daarnaast een aantal private instellingen, zoals IFS, Verilabs, Fox-IT en TMFI, forensisch onderzoek uit voor de strafrechtspleging. De bekostiging van forensisch onderzoek gaat via bulkfinanciering (ca. 65 miljoen euro) aan het NFI uit de begroting van het ministerie van Justitie, waarbij via een Service Level Agreement de capaciteitsniveaus per productgroep worden vastgesteld. Daarnaast loopt in 2010-2011 een *Pilot inschakeling particuliere* onderzoeksinstituten, met een budget van 3,5 miljoen euro voor onderzoek door andere instituten dan het NFI.

Door de aanwezigheid van verschillende andere aanbieders van forensisch-technisch onderzoek bestaat er theoretisch gezien wel een markt van vraag en aanbod, maar van een echte markt is geen sprake. Het NFI heeft weliswaar geen wettelijk monopolie, maar heeft door de financieringsstructuur en op basis van zijn positie uit het verleden en het vertrouwen bij politie en justitie een preferente positie. Sporadisch wordt onderzoek rechtstreeks bij andere aanbieders uitgezet (bijvoorbeeld bij contra-expertise), maar ook fungeert het NFI wel als makelaar om onderzoek op verzoek van politie en justitie elders uit te zetten, niet zelden in het buitenland.

Een blik over de grens laat zien dat het forensisch landschap in de Verenigde Staten, waar wel een vrije markt bestaat, er anders uitziet: een divers en gefragmenteerd landschap met een groot aantal publieke en private forensische instituten op lokaal, statelijk en federaal niveau. Het wordt geschetst als een systeem zonder coördinatie, dat in veel opzichten te weinig middelen heeft en dat behoefte heeft aan meer federale financiering, centraal leiderschap en nationale standaarden. De situatie in het Verenigd Koninkrijk zit ergens tussen die in Nederland en de VS in: sinds de jaren '90 is de Forensic Science Service (vergelijkbaar met het NFI) verzelfstandigd en is de markt geleidelijk geopend, waardoor het marktaandeel van de FSS is gekrompen. Door een aantal barrières om de markt te betreden, zoals hoge opstartkosten en de moeite en kosten om accreditatie en een goede reputatie te verwerven in een markt met wisselende vraag, is het aantal marktpartijen echter beperkt gebleven tot twee grote *full service*-labs en een aantal kleine, gespecialiseerde aanbieders.

4 De huidige borging van het forensisch onderzoek

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de huidige borging van het forensisch-technische onderzoek dat door externe aanbieders wordt uitgevoerd voor de strafrechtketen. Eerst beschrijven we de wet- en regelgeving op het gebied van forensisch-technisch onderzoek (paragraaf 4.2). Vervolgens gaan we in op bestaande kwaliteitsborging in bredere zin: accreditatie (paragraaf 4.3), certificering (paragraaf 4.4), het Nederlands Register voor Gerechtelijke Deskundigen (paragraaf 4.5) en zelfregulering (paragraaf 4.6). Daarna volgt blik over de grens. Hierbij komt de kwaliteitsborging in het VK en de VS aan bod (paragraaf 4.7), gevolgd door enkele conclusies (paragraaf 4.8).

4.2 Juridisch kader

In het algemeen is er weinig wettelijk geregeld voor de uitvoering van forensisch-technisch onderzoek. Er is bijvoorbeeld geen algemene wettelijke verplichting om forensisch onderzoek door het NFI of een ander geaccrediteerd laboratorium te laten uitvoeren. Het NFI heeft in die zin dan ook geen wettelijk monopolie (al heeft het door de huidige financiering wel aspecten van een de facto-monopolie): politie en justitie mogen in beginsel zelf bepalen door wie en hoe zij forensisch onderzoek laten uitvoeren.

Voor enkele specifieke gebieden ligt dat anders. Vooral voor de uitvoering van DNA-onderzoek ligt er een wettelijk kader met de nodige kwaliteitswaarborgen. Volgens art. 7 van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken⁴³ mag DNA-onderzoek alleen in een geaccrediteerd laboratorium worden verricht:

1. DNA-onderzoek wordt verricht in het laboratorium van het [Nederlands Forensisch] instituut, tenzij het vanwege de capaciteit van het insituut [sic] noodzakelijk is dat het DNA-onderzoek in het laboratorium van een ander instituut wordt verricht dan wel de officier van justitie onderscheidenlijk de rechter-commissaris opdracht heeft gegeven dat het DNA-onderzoek in een laboratorium van een ander instituut wordt verricht.
2. Als laboratorium van een ander instituut als bedoeld in het eerste lid, komt slechts in aanmerking:
 - a. het Forensisch Laboratorium voor DNA-onderzoek van het Instituut voor anthropogenetica van de Universiteit Leiden of een ander laboratorium dat door de Raad voor Accreditatie is geaccrediteerd aan de hand van de algemene criteria voor het functioneren van beproevingslaboratoria, genoemd in de NEN-EN ISO/IEC 17 025, en deskundig is op het terrein van forensisch DNA-onderzoek, dan wel
 - b. een laboratorium dat gevestigd is in het buitenland, door een met de Raad voor Accreditatie vergelijkbare instantie is geaccrediteerd aan de hand van criteria die vergelijkbaar zijn met de criteria, genoemd in de NEN-EN ISO/IEC 17 025, en deskundig is op het terrein van forensisch DNA-onderzoek.

De deskundige verricht daarbij het DNA-onderzoek volgens een van de methoden die zijn goedgekeurd bij het verlenen van de accreditatie aan het laboratorium waaraan hij is verbonden (art. 9 lid 2 Besluit DNA-onderzoek in strafzaken).

Ook voor bloed- en urineonderzoek in het kader van alcoholcontrole in de verkeerswetgeving is het NFI aangewezen als uitvoerend laboratorium (art. 8 Regeling bloed- en urineonderzoek). Deze Regeling⁴⁴ bepaalt verder dat het NFI de nodige typen hulpmiddelen vaststelt voor het bloed- en urineonderzoek. Het NFI wijst tevens typen ademtestbuisjes en ademtestapparaten aan voor ademonderzoeken in het kader van alcoholcontrole (art. 2 Regeling voorlopig ademonderzoek).

Voor dactyloscopisch onderzoek bestaat er nog geen verplichting tot accreditatie, maar dat zal in de toekomst veranderen vanwege EU-Kaderbesluit 2009/905/JBZ.⁴⁵ Door 'de intensievere uitwisseling van informatie in verband met forensisch bewijsmateriaal en het toegenomen gebruik van bewijs uit een lidstaat in gerechtelijke procedures van een andere lidstaat, is het nodig

⁴³ Besluit van 27 augustus 2001, *Stb.* 2001, 400.

⁴⁴ Regeling van 5 september 2005, *Stcrt.* 28 september 2005, nr. 188, p. 11.

⁴⁵ Kaderbesluit van 30 november 2009 over de accreditatie van aanbieders van forensische diensten die laboratoriumactiviteiten verrichten, *PubEG* L322/14, 9.12.2009.

gemeenschappelijke normen voor aanbieders van forensische diensten vast te stellen' (overweging 4). Daarom moeten aanbieders van forensisch laboratoriumonderzoek worden geaccrediteerd door een nationale accreditatie-instantie op basis van ISO 17025 (art. 4). Het kaderbesluit beperkt zich echter tot laboratoriumactiviteiten op het gebied van DNA-profielen en dactyloscopische gegevens (art. 2). Voor DNA-onderzoek moeten lidstaten uiterlijk 30 november 2013 aan het Kaderbesluit voldoen (dat doet Nederland dus al met de huidige regelgeving); voor dactyloscopisch onderzoek moeten lidstaten uiterlijk 30 november 2015 de accreditatieverplichting hebben ingevoerd.

Naast deze wettelijke vereisten voor enkele typen forensisch onderzoek, bestaat het juridische kader voor forensisch onderzoek hoofdzakelijk uit eisen die worden gesteld aan deskundigenbewijs. In de rechtspraak zijn enkele criteria ontwikkeld voor de beoordeling van deskundigenbewijs. Belangrijk daarbij is dat het aan de rechter is om te oordelen over de betrouwbaarheid van door de officier aangedragen bewijs. Er ligt in zekere zin dan ook een stelplicht bij de verdachte om de betrouwbaarheid van het aangevoerde bewijs aan te vechten: indien de verdachte geen verweer voert tegen een deskundigenrapport, mogen de resultaten daarvan zonder nadere motivering worden gebruikt voor het bewijs (Broeders, 2003:73).

Het standaardarrest voor de beoordeling van deskundigenbewijs is het Schoenmaker-arrest, waarin de Hoge Raad bepaalde dat rechters gemotiveerd moeten beslissen op een verweer dat een getuige-deskundige over onvoldoende deskundigheid beschikt om een onderzoek uit te voeren. Daarbij moet rechter zich de volgende vragen te stellen:

- Wat is het beroep, de opleiding en ervaring van de deskundige?
- Strekt de deskundigheid zich uit tot de materie waarover de deskundige zich uitspreekt?
- Welke methode heeft de deskundige gebruikt?
- Wat is de betrouwbaarheid van de gebruikte methode?
- Was de deskundige in staat de methode vakkundig toe te passen?⁴⁶

Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de rechter op elk verweer over de betrouwbaarheid van deskundigenbewijs uitgebreid moet ingaan; vermoedelijk slaagt een klacht alleen als de verdediging de vinger op de precieze zere plek weet te leggen (Nijboer, 2000:184). Bovendien is het niet altijd reëel te verwachten dat rechters bovenstaande vragen adequaat kunnen beantwoorden; ze zijn immers niet specifiek opgeleid om de validiteit van technisch-wetenschappelijke onderzoeksmethoden en de vakkundigheid van toepassing daarvan te beoordelen. In dat licht is het wenselijk dat juristen in hun opleiding ook enige kennis verwerven van de empirische wetenschappen (Broeders, 2003:81, verwijzend naar Crombag, 2000).

Inmiddels zijn de Schoenmakercriteria wettelijk verankerd door de Wet deskundige in strafzaken.⁴⁷ art. 511 Sv bepaalt dat de deskundige in zijn verslag zo mogelijk aangeeft 'welke methode hij heeft toegepast, in welke mate deze methode en de resultaten daarvan betrouwbaar kunnen worden geacht en welke bekwaamheid hij heeft bij de toepassing van de methode' (lid 1); bovendien moet het verslag gebaseerd zijn 'op wat zijn wetenschap en kennis hem leren omtrent datgene wat aan zijn oordeel onderworpen is' (lid 3).

4.3 *Accreditatie*

Op dit moment is er binnen de grote nationale forensische laboratoria een systeem van kwaliteitsborging waarbij verrichtingen worden geaccrediteerd (Broeders, 2004). Accreditatie is een formele erkenning van de competentie van een laboratorium, die door een daartoe officieel aangewezen instelling kan worden verleend. In Nederland is de Raad voor Accreditatie (RvA) bevoegd tot accreditatie. De RvA is een onafhankelijke toezichthouder op het gebied van kwaliteitsborging in Nederland. De RvA toetst de deskundigheid en onafhankelijkheid van inspectie- en certificatie-instellingen en medische, calibratie- en testlaboratoria. De RvA richt zich dus niet speciaal op aanbieders van forensisch onderzoek.

Instellingen kunnen zelf een accreditatie aanvragen bij de RvA. Om geaccrediteerd te worden moeten de volgende stappen worden doorlopen (RvA, 2007):

- *Vooronderzoek.* De RvA onderzoekt de haalbaarheid om binnen een bepaalde termijn een beoordeling te starten bij de aanvragende instelling. Alle essentiële elementen die nodig zijn

⁴⁶ HR 27 januari 1998, *NJ* 1998, 404. Voor een overzicht van ontwikkelde jurisprudentie over deskundigenbewijs, zie Broeders (2003:73-82). Voor bredere discussies over deskundigenbewijs, zie Hielkema (1996) en Van Kampen (1998).

⁴⁷ Wet van 22 januari 2009, *Stb.* 2009, 33, inwerkingtreding 1 januari 2010, *Stb.* 2009, 351.

voor de accreditatie moeten aanwezig zijn. Het vooronderzoek wordt afgerond af met een verslag met geconstateerde afwijkingen.

- *Initieel onderzoek.* Tijdens het initieel onderzoek stelt de RvA vast in welke mate voldaan wordt aan de norm. In het geval van forensische laboratoria die DNA-onderzoeken uitvoeren is dat ISO-standaard 17025 (zie onder). Wanneer er één of meerdere afwijkingen worden geconstateerd, dan heeft de instelling negen maanden de tijd dit in orde te maken. Een instelling heeft de mogelijkheid formeel bezwaar aan te tekenen tegen een afwijking. Wanneer er geen afwijkingen zijn, kan accreditatie verkregen worden.
- *Accreditatiebesluit.* Binnen twaalf maanden na het initieel onderzoek vindt een vervolgbecoördeling plaats. De RvA onderzoekt dan of de afwijkingen zijn gecorrigeerd en in overeenstemming zijn met de relevante normen en reglementen. Als dit het geval is, verkrijgt de instelling een accreditatie. Deze accreditatie geldt voor vier jaar.

Nadat een accreditatie is behaald volgt er een regelmatige controle (RvA, 2007):

- *Jaarlijkse controle.* Deze controle wordt ruim van tevoren aangekondigd, zodat de instelling zich kan voorbereiden op de beoordeling. Tijdens de jaarlijkse controle kunnen afwijkingen worden geconstateerd. Er zijn twee categorieën afwijkingen. Een type A-afwijking moet per direct worden gecorrigeerd. Bij een type B-afwijking krijgt de instelling drie maanden de tijd voor herstel. De RvA heeft vervolgens twee maanden de tijd om de corrigerende maatregel te beoordelen. Na iedere beoordeling volgt een besluit van de RvA over voortzetting van de accreditatie. Indien een geaccrediteerde instelling niet voldoet aan de eisen van de norm, dan kan deze geschorst worden. De geschorste instelling krijgt dan nog een bepaalde tijd om alles te corrigeren. Lukt dit niet binnen de overeengekomen tijd, dan kan de RvA besluiten de accreditatie in te trekken.
- *Vierjaarlijkse herbeoordeling.* Eén keer in de vier jaar volgt er een herbeoordeling van het geaccrediteerde instituut. Een herbeoordeling is qua omvang vrijwel identiek aan de initiële beoordeling.

Indien een geaccrediteerde instellingen meer onderdelen wil accrediteren, bijvoorbeeld omdat er een nieuw onderzoeksgebied is, dan kan de RvA een uitbreidingsonderzoek uitvoeren en ook dat onderdeel onder dezelfde norm accrediteren.

In Nederland zijn naast het NFI en FLDO inmiddels ook TMFI en IFS geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie, op basis van ISO-standaard 17025 (zie par. 4.4). Verilabs laat DNA-onderzoeken bij LGC in het VK uitvoeren (die in het VK geaccrediteerd is, zie paragraaf 4.7.1.2).

Instellingen kunnen echter ook andere onderzoeksgebieden van hun organisatie laten accrediteren. Dat doen forensische aanbieders dan ook, zoals te lezen is op hun webpagina's. Tijdens de expertbijeenkomsten werd geopperd dat instellingen meerdere onderzoeksgebieden van hun organisatie laten accrediteren, niet (alleen) omdat dat beter is voor de kwaliteit, maar (ook) omdat de klant dat graag ziet: accreditatie verhoogt het vertrouwen bij politie en OM (zie par.5.6.2.2).

De RvA accrediteert alleen de werkprocessen (kwaliteitsmanagementsystemen) en inrichting van het laboratorium en toetst geen individuele onderzoekers. De toetsing van deskundigen is in handen van het Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen (NRGD), zie paragraaf 4.5.

4.4 ISO-standaard 17025

ISO-standaard 17025 bevat 'Algemene eisen voor de competentie van beproevings- en kalibratielaboratoria'.⁴⁸ De standaard is door het Nederlands Normalisatie-instituut overgenomen als NEN-norm (NEN-EN ISO/IEC 17025). In het navolgende spreken we gemakshalve van ISO 17025. Het doel van ISO 17025 is: '[to] demonstrate that they (laboratories) operate a quality system, are technically competent, and are able to generate technically valid results' en de ISO-norm 17025 'specifies the general requirements for the competence to carry out tests and/or calibrations including sampling'. ISO 17025 richt zich op twee zaken: technische eisen en eisen op het gebied van (kwaliteits)management. De technische eisen zien vooral op de bekwaamheid van het personeel, de gebruikte methoden en de test/calibratieapparatuur. De beheerseisen zien met name op de uitvoering en effectiviteit van het kwaliteitsmanagementsysteem in het laboratorium.

⁴⁸ 'General requirements for the competence of testing and calibration laboratories'. Deze standaard is tegen betaling van CHF118 beschikbaar via http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=39883 (laatst geraadpleegd 1 juli 2010).

Binnen ISO 17025 staan aldus drie organisatieaspecten centraal bij het inrichten en optimaliseren van de bedrijfsprocessen.⁴⁹ Deze drie aspecten zijn de kwaliteit van de organisatie, de professionaliteit van de medewerkers en de kwaliteit van het product. De implementatie van deze eisen in de praktijk valt bijvoorbeeld te zien aan de verslaglegging van het NFI hierover.⁵⁰

- *Eisen aan de onderzoeksapparatuur.* De onderzoeksapparatuur van het NFI wordt regelmatig gekalibreerd, tussentijds gecontroleerd en periodiek onderhouden. Dit wordt geregistreerd. Indien de kwalificaties niet worden gehaald, wordt de apparatuur buiten gebruik gesteld.
- *Eisen aan de onderzoeksmethodes.* Het NFI streeft ernaar om zoveel mogelijk te werken met geaccrediteerde onderzoeksmethodes.
- *Eisen aan de organisatie.* Binnen het NFI zijn alle verplichte onderwerpen uit ISO 17025 uitgewerkt aanwezig, zoals:
 - Een 'beheersysteem kwaliteitsdocumentatie' (o.a. het beheer van geldige versies van procedures en werkvoorschriften).
 - Een procedure voor de omgang met afwijkingen in resultaten (o.a. beleid hoe met afwijkingen aan de werkzaamheden of resultaten dient te worden omgegaan; hoe wordt de klant geïnformeerd).
 - Procedures voor corrigerende maatregelen en verbetermanagement (o.a. hoe worden corrigerende maatregelen geïmplementeerd; 4xO-systematiek: oorzaak, omvang, oplossing, operationaliteit).⁵¹
 - Procedures voor kwaliteits- en technische registraties (o.a. voor het vastleggen, beheer, toegankelijkheid en archivering van alle kwaliteits- en onderzoeksgerelateerde informatie).

Andere instituten die zijn geaccrediteerd op basis van ISO17025 hanteren vergelijkbare eisen en kwaliteitsborgingssystemen.

4.5 Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen (NRGD)

In de Wet deskundige in strafzaken staat dat deskundigen aan een zekere kwaliteit moeten voldoen. Het NRGD is officieel van start gegaan op 1 januari 2010, tegelijkertijd met de Wet deskundige in strafzaken. Het register is een middel om de kwaliteit te waarborgen. Inschrijven in het register is niet verplicht, maar het is wel een openlijke en wettelijke erkenning van een bepaalde forensische deskundigheid. Wanneer een deskundige wordt benoemd die niet is opgenomen in het register, moet worden gemotiveerd op grond waarvan de deskundige als deskundige wordt aangemerkt (art. 51k Sv); geregistreerde deskundigen hebben in die zin dus een wettelijk erkende deskundigheid.

Naast het NRGD zijn er een aantal andere deskundigenregisters in Nederland (bijvoorbeeld het Landelijk Register van Gerechtelijk Deskundigen (LRGD, private rechtspersoon), de Deskundigenindex (DIX, van en voor rechters) en de Landelijke Deskundigheidsmakelaar (van en voor de Politie en OM)). Het LRGD en het DIX moeten uiteindelijk overgaan in het NRGD. Het LDM zal, volgens ons interview bij het College gerechtelijk deskundigen, waarschijnlijk een zelfstandig bestaan houden.

Deskundigen kunnen zich voor hun eigen deskundigengebied inschrijven. Een vakgebied moet naar het oordeel van het College van het NRGD zodanig ontwikkeld zijn dat bevindingen daarbinnen aan de hand van gedeelde normen kunnen worden getoetst en verantwoord. Het NRGD stelt de deskundigheidsgebieden en de eisen vast waaraan deskundigen binnen dat gebied moeten voldoen. Vervolgens wordt de deskundige iedere vier jaar opnieuw getoetst.

Per deskundigheidsgebied zijn er twee commissies, de normstellingsadviescommissie en de toetsingsadviescommissie. De *normstellingsadviescommissie* bestaat uit (inter)nationale (forensisch) vakdeskundigen en een forensisch jurist. De commissie ontwikkelt kwaliteitsnormen en houdt deze actueel. De taken van de normstellingadviescommissie zijn (1) het afbakenen van het desbetreffende deskundigheidsgebied, (2) het opstellen van specifieke normen voor de vereiste kennis en ervaring van de binnen het deskundigheidsgebied werkzame deskundigen, en (3) het geven van een advies over de wijze waarop deze kennis en ervaring kan worden getoetst.

De normstellingsadviescommissies brengen een conceptadvies uit dat wordt gepubliceerd op de NRGD-webpagina voor commentaar uit het deskundigheidsveld. Iedereen mag daarop binnen

⁴⁹ Zie daarvoor: http://www.forensischinstituut.nl/nfi/kwaliteit/iso-norm_eisen.aspx (laatst geraadpleegd 2 mei 2010).

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Voor een overzicht van de geregistreerde meldingen van afwijkingen zien NFI (2009:44).

een gestelde termijn reageren. De commissie beoordeelt dit commentaar en verwerkt het in haar advies aan het College. Het College beoordeelt het advies en stelt de definitieve normen vast. Deze normen vormen het toetsingskader voor de toetsingsadviescommissie.

Deze *toetsingsadviescommissie* bestaat uit vakdeskundigen en een forensisch jurist. De commissie toetst of deskundigen voldoen aan de gestelde kwaliteitsnormen. De leden van deze commissie komen niet uit dezelfde organisaties als de te toetsen deskundige. Het streven is volgens het NRGD dat het ook andere personen zijn dan de leden van de normstellingsadviescommissies, maar dat is geen harde eis (volgens het NRGD zal dat in de meeste gevallen wel zo zijn).

Alle deskundigen in het register worden getoetst aan de hand van objectieve criteria voor kwaliteit, betrouwbaarheid en bekwaamheid. Er zijn criteria die per forensisch onderzoeksgebied gelden, zoals opgesteld door de normstellingsadviescommissies, en algemene criteria, zoals beschreven in het Besluit register deskundige in strafzaken. Algemene criteria betekenen in dit geval dat een deskundige:

- beschikt over voldoende kennis en ervaring binnen zijn of haar deskundigheidsgebied;
- de opdrachtgever duidelijk kan maken of de vraagstelling voldoende helder is om deze vanuit zijn of haar deskundigheidsgebied te beantwoorden;
- in staat is om een goed en gedegen onderzoeksplan op te stellen en uit te voeren;
- in staat is om de geldende onderzoeksmethoden in een forensische context toe te passen;
- in staat is om zowel schriftelijk als mondeling controleerbaar en in begrijpelijke bewoordingen over de opdracht te rapporteren;
- in staat is de opdracht af te ronden binnen de daarvoor gestelde termijn;
- in staat is om werkzaamheden als deskundige onafhankelijk, onpartijdig, zorgvuldig, vakbekwaam en integer te verrichten;
- alle bewijsstukken heeft aangeleverd die relevant zijn voor de inschrijving.

Over het vaststellen van de eisen waaraan deskundigen binnen de specifieke forensische onderzoeksgebieden moeten voldoen, zal de komende tijd volgens het NRGD nog wel enige discussie ontstaan, zowel in de commissies zelf als in het werkveld. Het vaststellen van goede, algemeen geaccepteerde eisen is van groot belang, aangezien deze medebepalend zijn voor de bewijswaarde ervan. Medio mei 2010 waren normstellingsadviescommissies ingesteld op de volgende forensische onderzoeksgebieden:

- DNA-onderzoek;
- handschriftonderzoek;
- forensische psychologie;
- forensische psychiatrie;
- forensische orthopedagogiek.

De normstellingsadviescommissies DNA-onderzoek en Handschriftonderzoek zijn gereed en de openstelling van het register heeft voor deze disciplines op 17 maart 2010 plaatsgevonden. Een toetsing met daarop volgend registratie van de desbetreffende deskundigen zal aansluitend kunnen geschieden.

Er zijn op dit moment (mei 2010) nog geen deskundigen in het register opgenomen. Deskundigen die in het register komen hoeven niet per definitie wetenschappers te zijn. Er kan bijvoorbeeld een ballisticus in komen die geen wetenschappelijke publicaties op zijn of haar naam heeft staan. Belangrijk voor het NRGD is dan om vast te stellen welke methode de deskundige hanteert om tot conclusies te komen. Er wordt dan door het NRGD gekeken naar de normen die er (inter)nationaal in dat specifieke veld zijn. Er komen geen deskundigen vanuit de politieorganisatie in het register. De wetgever heeft voor de technisch rechersers daarvoor vooralsnog een uitzondering gemaakt. Er bestaan wel forensisch-technische normen (FT-normen, zie par. 4.6), maar die geven in feite de rechner slechts een soort handleiding hoe te handelen.

Verder is op 1 januari 2010 de 'Gedragscode Gerechtig Deskundigen' in werking getreden (vastgesteld door het College op 11 december 2009). De in het register geregistreerde deskundigen moeten zich aan deze gedragscode houden. Het zich niet houden aan de gedragscode kan ertoe leiden dat de inschrijving van de desbetreffende deskundige wordt geschrapt, waar mogelijk eerst voorafgegaan door waarschuwingen.

Het NRGD richt zich op het bewaken van de deskundigheid van (forensische) deskundigen. De wijze waarop de deskundige het onderzoeksmateriaal interpreteert, is echter iets wat vooraf niet goed te controleren is door het NRGD. Daarop zal de rechter dus alert moeten blijven.

4.6 Zelfregulering

Naast verplichte vormen van kwaliteitsborging door middel van accreditatie, de ISO-norm 17025 en het deskundigenregister, is er sprake van verschillende vormen van zelfregulering door forensische aanbieders. We illustreren deze vormen grotendeels aan de hand van de diverse mechanismen die het NFI hanteert (zoals vermeld op zijn webpagina), aangevuld met maatregelen die andere aanbieders tijdens de interviews noemden. We noemen het NFI hier ter illustratie omdat het vanwege zijn historische positie het meest uitgekristalliseerde palet aan zelfreguleringsmaatregelen heeft.

- *Opleiding en certificering van medewerkers.* Aanbieders kunnen ervoor kiezen om zelf hun personeel op te leiden en/of te laten certificeren. Certificering is het verlenen door een externe instantie van een bewijs dat een medewerker voldoet aan bepaalde kwaliteitsnormen. Sinds een paar jaar zijn er op HBO- en WO-niveau opleidingen op het gebied van *forensic science*. De eerste lichting WO-studenten hebben vorig jaar hun opleiding afgerond, de eerste lichting HBO-studenten wordt dit jaar verwacht. Over de kwaliteit van die opleidingen kunnen we nog niets zeggen.

Personeel kan ook intern worden opgeleid en gecertificeerd. We nemen de grootste aanbieder als voorbeeld. Het personeel van het NFI wordt intern geschoold en om de vier jaar getoetst door een commissie waarin zowel mensen uit Nederland en het buitenland zitten. Na succesvolle afsluiting zijn medewerkers tekenbevoegd en kunnen ze rapporten goedkeuren. Deze toetsing is op eigen initiatief van het NFI, er zijn hier geen nationale of internationale standaarden voor. In zekere zin is hier dus sprake van 'een slager die zijn eigen vlees keurt'. Medewerkers moeten examens afleggen, waarbij ze minimaal zes rapporten moeten overleggen. Verder is er om de paar weken een oefenrechtbank waar steeds vier kandidaten uit verschillende gebieden aan meewerken. Ook bij de andere aanbieders wordt het personeel, zij het in wisselende vorm, opgeleid.

- *Audits.* Binnen het NFI worden criminalistische audits gehouden (dat wil zeggen op de rapportage), van vier onderzoeksgebieden per jaar. Ook wordt collega-instituten gevraagd rapporten te *reviewen* en neemt het NFI deel aan externe ringonderzoeken. Met behulp van dit laatste kwaliteitsinstrument kan het NFI eigen resultaten vergelijken met die van andere laboratoria en kunnen eventuele (systematische) fouten worden herkend en erkend.
- *Schaduwten.* Bij de meeste instituten is er sprake van het 'schaduwten' van rapportages, rapportages worden door collega's gelezen voordat ze naar de opdrachtgever gaan. De wijze waarop verschilt per aanbieder. Binnen het NFI worden rapporten altijd door twee tekenbevoegden bekeken. Vaak vindt intervisie plaats, niet zelden uit andere deskundigheidsgebieden. Bij meningsverschillen tussen onderzoekers is er een escalatieprocedure. De overige aanbieders hebben vergelijkbare procedures. Een nadeel van de schaduwprocedure is volgens enkele geïnterviewden dat collega's die elkaars werk moeten beoordelen na enige tijd wel weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Hierdoor zijn mensen geneigd om minder scherp te zijn. Dit probleem kan vaker spelen bij kleine expertisegebieden, waar minder geschikte medewerkers beschikbaar zijn.
- *Rapportage.* Het NFI heeft in 2008 middels het project Rapporteren Nieuwe Stijl samen met een klantenpanel een richtlijn opgesteld voor het schrijven van concrete, duidelijke rapporten met een heldere hoofdstukopbouw. Volgens het NFI worden hierdoor de objectieve waarneming en subjectieve interpretaties duidelijk(er) van elkaar gescheiden.
- *Proficiency tests.* Op bijna alle onderzoeksgebieden kunnen advocaten proficiëncytesten laten uitvoeren die toetsen of onderzoekers een bepaald competentieniveau hebben; daar wordt in de regel echter geen gebruik van gemaakt.
- *Screening medewerkers.* In de regel ondergaan de medewerkers geen screening. Bij het NFI hebben de medewerkers alleen een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). Een uitzondering is de digitale afdeling, die veel (staats)gevoelige zaken behandelt en daarom door de AIVD wordt gescreend. Bij de andere aanbieders zien we eenzelfde beeld; medewerkers van Fox-IT die veel met gevoelige informatie werken, hebben een AIVD-screening.

- *Forensisch-technische normen.* Politied medewerkers werken op een PD volgens forensisch-technische normen (FT-normen). Deze normen zijn vastgesteld in samenspraak met het NFI, maar hebben geen wettelijke inbedding. Volgens Morselt (2009:11) is een FT-norm 'een standaard werkwijze bij het onderzoeken en veiligstellen van forensische sporen en sporendragers. Deze standaard werkwijze beschrijft handelingen die kritisch zijn voor de integriteit van het spoor en de kwaliteit van het forensisch vervolgonderzoek.' Omdat er behoefte is aan een formele inkadering van het proces van de forensische opsporing en de actoren die daarbij een rol spelen worden de FT-normen herzien naar FO-normen (forensische opsporingsnormen) (Morselt, 2009). Het doel van de FO-normen is volgens Morselt (2009) dat er op die manier een forensisch-technisch normenstelsel ontstaat dat uniform, juridisch, wetenschappelijk en taalkundig verantwoord is, en tegelijkertijd praktisch bruikbaar is.
- *Zelfreinigend vermogen.* Het NFI werkt met een Quality On-Line-module. Dit systeem versterkt volgens het NFI het 'zelfreinigend vermogen', waardoor producten zoveel mogelijk foutloos de deur uitgaan. Wanneer extern fouten worden gemeld kan het NFI deze melding direct oppakken en indien er structurele fouten zijn, kan het proces worden aangepast. Er zijn drie typen fouten. De cijfers voor het NFI over 2008 (NFI, 2009):
 - In 2008 waren er 356 interne meldingen binnen het NFI (waarvan 297 van de afdeling Humane Biologische Sporen). Een interne melding is een afwijking die binnen het NFI gesignaleerd en gemeld is voordat het productieproces is afgerond.
 - Daarnaast zijn er 46 fouten geconstateerd: 18 door internen, 9 door externen en 19 door overigen. Een fout is een afwijking die wordt ontdekt nadat het productieproces is afgesloten en het product is opgeleverd aan de klant.
 - Ten slotte waren er 28 klachten tijdens of na het productieproces. Een klacht is een fout of een verbeteringsuggestie aan het NFI.
- *Track-and-trace systeem.* Verschillende aanbieders hebben een systeem waarmee de stukken van overtuiging (SVO's) worden gevolgd. Met name in de grotere laboratoria is een dergelijke administratie van groot belang. Het NFI beheerde in 2008 bijvoorbeeld 350.000 SVO's, een aantal dat jaarlijks met zo'n 20.000 stijgt.
- *European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI).* Het Europese netwerk van forensische instituten, ENFSI, is in 1995 opgericht door elf laboratoria in Europa. Deelname aan het ENFSI is mogelijk voor laboratoria in heel Europa. Op dit moment zijn 58 laboratoria uit 33 landen aangesloten bij het ENFSI. In Nederland is alleen het NFI lid van ENFSI. In interviews werd gesteld dat alleen laboratoria waar meer dan 25 mensen werken en die van groot belang voor een land zijn zich kunnen aansluiten bij ENFSI. Daardoor zouden kleinere spelers geen lid kunnen worden van dit netwerk. ENFSI is opgericht met als doel het delen van kennis, het uitwisselen van ervaringen en het komen tot gezamenlijke afspraken in het forensische veld om zo de kwaliteit van ontwikkelingen en het huidige aanbod van forensische onderzoeken te waarborgen. Een van de manieren waarop het ENFSI dat wil bereiken is door alle bij het ENFSI aangesloten laboratoria te laten werken aan de hand van 'best practices' en internationale standaarden. Binnen het ENFSI zijn hier zestien werkgroepen mee bezig, elk met een eigen onderzoeksgebied. Deze variëren van DNA en digitale sporen tot handschriftanalyse en brandonderzoek.⁵² Er is geen (wettelijke) verplichting voor forensische laboratoria om de door het ENFSI beschreven 'best practices' en standaarden te gebruiken.

4.7 Een blik over de grens

4.7.1 Het verenigd Koninkrijk

4.7.1.1 Inleiding

In het VK is de markt van forensisch onderzoek geliberaliseerd (zie par. 3.6.1). Het vrijgeven van de markt riep diverse vragen op, zoals hoe de kwaliteit van forensisch onderzoek moest worden bewaakt. De politiekorpsen beheren een eigen budget om forensisch onderzoek uit te laten voeren. Zij zouden geneigd kunnen zijn om in te kopen bij de goedkoopste – en dus niet per se

⁵² Zie voor een overzicht: <http://www.enfsi.eu/page.php?uid=52> (laatst geraadpleegd 1 juli 2010).

de kwalitatief beste – aanbieder. Aanbieders zouden in een vrije markt de uitkomsten van hun onderzoek (ook onderbewust) kunnen laten beïnvloeden door de wensen van hun opdrachtgever (FSR, 2008a). Verder bepaalde FSS altijd de standaarden met betrekking tot het forensische onderzoek. Nu FSS een marktpartij geworden was, kon dat niet meer (FSR, 2008a).

De oplossing van het VK voor het bewerkstelligen van een gelijk speelveld met kwaliteitsborging is het instellen van een onafhankelijke orgaan, de Forensic Science Regulator. De Forensic Science Regulator (hierna: Regulator) is aangesteld door het Home Office en moet integraal toezicht houden op de forensische veld.⁵³

The scope of regulation spans the whole investigative and judicial process from the supply and use of suitable materials, through the crime scene, collection and analysis of forensic exhibits, to the presentation of evidence in court. It will encompass the independent accreditation of providers, the competence, development and registration of practitioners and the validation of methods. (FSR, 2008a:8)

In deze paragraaf bespreken we de Regulator en de belangrijkste organen die de FSR adviseren. Daarna schetsen we het beeld van de huidige kwaliteitsborging in het VK.

4.7.1.2 The Forensic Science Regulator

De Forensic Science Regulator heeft als doel het (behouden van) vertrouwen van de rechtbanken en het publiek in forensisch bewijs en het verder ontwikkelen van het forensische onderzoek dat gedaan wordt voor het Criminal Justice System (CJS) (FSR, 2009a). De Regulator doet dat door het vaststellen en bewaken van kwaliteitsstandaarden voor forensische onderzoeken die gebruikt worden in de strafrechtspleging in het VK (FSR, 2009a). Om te zorgen dat de kwaliteitsstandaarden door alle aanbieders worden nageleefd, werkt de Regulator onafhankelijk.⁵⁴

De Regulator wil een integraal kader van kwaliteitsstandaarden samenstellen dat gericht is op (1) aanbieders (alle (semi-)particuliere en politie laboratoria die forensische onderzoeken aanbieden), (2) uitvoerders (alle forensische experts of deskundigen) en (3) methoden (alle forensische technieken die gebruikt worden). De Regulator heeft volgens Kwakman (2010) echter geen expliciete wettelijke basis en heeft daarom geen macht om de standaarden af te dwingen. De Regulator werkt dan ook niet alleen. Zo heeft de Regulator het voornemen uitgesproken nauw samen te werken met de National Policing Improvement Agency (NPIA) (Kwakman, 2010). Samenwerking zal overigens worden gezocht met alle actoren die zich bezighouden met borging van de kwaliteit. De Regulator zegt zelf hierover: 'where organisations exist to deliver the above activities, the expectation will be that this will continue and that the Regulator will operate through the established processes unless these processes are unable, for some reason, to deliver the required outcome' (FSR, 2008a:18). Uiteindelijk moet de samenwerking volgens Kwakman (2010) leiden tot afspraken met instellingen die zich bezig houden met de erkenning van deskundigen en toezicht op de kwaliteitsstandaarden. Verder staan in alle contracten die de politie met externe aanbieders afsluit dat de aanbieders zich moeten houden aan de door de Regulator gestelde standaarden.

De Regulator stelt zichzelf in dat verband onder meer de volgende doelen (Kwakman, 2010):

- optreden onafhankelijk van de overheid en andere organen;
- optreden in het algemeen belang om vertrouwen in het gebruik van de forensische wetenschap te creëren;
- nagaan in hoeverre regels en richtlijnen van de Regulator's Compliance Code worden nageleefd (monitoring);
- risico-gerelateerde standaarden ontwikkelen. De beleidsontwikkeling en begeleiding concentreren op forensische expertise met het grootste risico op gebreken in de betrouwbaarheid en onpartijdigheid van forensische expertise;
- optreden op een transparante, verantwoordelijke, evenredige, consequente en doelgerichte manier voor wat betreft het voorschrijven van standaarden;
- innovatie in de ontwikkeling en het gebruik van de forensische wetenschap aanmoedigen en ondersteunen ten behoeve van een consequent hoge standaard;

⁵³ <http://www.police.homeoffice.gov.uk/operational-policing/forensic-science-regulator/about-theregulator/> (laatst geraadpleegd 1 juli 2010).

⁵⁴ Ibid.

- de beste nationale en internationale standaarden in de praktijk toepassen dan wel identificeren en het toezien op de naleving daarvan.

Zoals hierboven staat beschreven probeert de Regulator samen te werken met andere actoren die zich bezighouden met borging van de kwaliteit. Verder laat de Regulator zich informeren door experts op het gebied van forensisch onderzoek (FSR, 2008a). Dit betreft de volgende groepen.

The Forensic Science Advisory Council (FSAC). De Regulator laat zich adviseren door de Forensic Science Advisory Council (FSAC). Leden van de FSAC zijn afkomstig uit verschillende organisaties binnen de forensische wereld en bestrijken tezamen een breed kennisgebied en veel ervaring. De taken van de FSAC zijn:⁵⁵

- het ontwikkelen en controleren van de naleving van de kwaliteitsstandaarden voor de forensische diensten;
- het maken van afspraken omtrent de erkenning en registratie van degenen (inclusief de interne politiedeskundigen) die forensische diensten leveren aan de politie;
- het ontwikkelen van procedures voor het geldig en akkoord verklaren van nieuwe technologieën en toepassingen op het gebied van de forensische wetenschap;
- het ontwikkelen (en controleren op het naleven) van de standaarden voor de nationale forensische databanken, inclusief de National DNA Database;
- het waarborgen van de kwaliteit van academische cursussen en opleidingscursussen voor de forensische wetenschap;
- het volgen van internationale ontwikkelingen die relevant zijn voor forensische kwaliteitsstandaarden;
- het bijstaan van de Regulator bij het geven van antwoorden op verzoeken om advies.

Specialistische groepen. Op specifieke forensische onderzoeksgebieden heeft de Regulator groepen met experts opgezet, de zogenoemde 'specialist groups' (FSR, 2009a). Mensen vanuit verschillende organisaties en expertisegebieden zitten in deze specialistische groepen. Deze groepen moeten de Regulator adviseren en daarnaast moeten deze experts werken aan het vaststellen van standaarden op hun eigen gebied. Dit doen ze op basis van internationale standaarden (ISO-normen), alsmede standaarden voor laboratoria van de International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC), van de United Kingdom Accreditation Service (UKAS) en van de OECD Good Laboratory Practice (FSR, 2009a). Er zijn op dit moment zes specialistische groepen (FSR, 2009a):

- *Quality standards specialist group.* Deze groep richt zich op het ontwikkelen van standaarden. Volgens Kwakman (2010) stelt deze groep algemene, strategische standaarden, die door de andere groepen nader dienen te worden ingevuld voor de diverse takken van de forensische wetenschap.
- *User requirement specialist group.* Deze heeft tot doel de behoeften te identificeren van rechtbanken op het gebied van forensisch onderzoek en het aan laten sluiten van de standaarden op deze behoeften.
- *DNA profiling specialist group.* Deze groep heeft de taak om kwaliteitsstandaarden en interpretatiemodellen voor alle vormen van forensische DNA-analyse te ontwikkelen.
- *Digital forensics specialist group.* Deze heeft als taak om kwaliteitsstandaarden en interpretatiemodellen van forensische analyse van computers en telefoons te ontwikkelen.
- *Forensic pathology specialist group,* die de desbetreffende huidige standaarden monitort.
- *Practitioner quality standards specialist group.* Deze groep analyseert en ontwikkelt de erkenningsvoorwaarden en kwaliteitsstandaarden van experts die als forensisch deskundige kunnen worden ingeschakeld.

Deze zes groepen worden, afhankelijk van de vorderingen van de reeds bestaande groepen en het budget, de komende tijd uitgebreid met nieuwe groepen op andere gebieden van de forensische wetenschap.

The National DNA Database (NDNAD) Ethics Group. De taak van de National DNA Database Ethics Group (hierna: Ethics Group) is het zoeken van een balans tussen het opsporen van misdadigers en de privacy van individuen (EG, 2008). De Ethics Group is onafhankelijk, de

⁵⁵ <http://www.police.homeoffice.gov.uk/operational-policing/forensic-science-regulator/forensic-advisory-council/> (laatst geraadpleegd 1 juli 2010).

Regulator moet ervoor zorgen dat dit daadwerkelijk lukt (FSR, 2008b). De Ethics Group moet de Minister van Justitie adviseren over ethische kwesties. Het gaat dan om ethische aspecten van verleende diensten en gebruikte technieken van leveranciers van DNA-profielen aan de NDNAD; aanvragen voor onderzoeken waarbij gebruik gemaakt wordt van de NDNAD; en andere zaken aangaande de NDNAD (EG, 2008).

De Ethics Group kan onderzoeken op bovenstaande gebieden uitvoeren op verzoek van de Minister van Justitie, de NDNAD Strategy Board of op eigen initiatief. Verder mag de Ethics Group op verzoek van de Minister van Justitie onderzoek doen naar andere ethische kwesties die verband houden met wetenschappelijk diensten die verleend zijn aan de politie of andere organisaties binnen de strafrechtspleging (EG, 2008).

4.7.1.3 De huidige en toekomstige kwaliteitsborging in het VK

De Regulator heeft een aantal onderzoeken gepubliceerd die de huidige en toekomstige situatie van kwaliteitsborging in het VK beschrijven.

- *A review of the options for the accreditation of forensic practitioners* (FSR, 2009a). In dit rapport wordt de stand van zaken op het gebied van kwaliteitsborging in 2008 geschetst en worden voorstellen tot verbetering gedaan. Het is een 'consultation paper', zodat actoren binnen het forensische werkveld commentaar kunnen geven op het stuk.
- *Summary of the responses received for the forensic science regulator paper on "a review of the options for the accreditation of forensic practitioners"* (FSR, 2009b), waarin het commentaar uit het forensische veld op de voorstellen van de Regulator staan.
- *Manual of regulation. Part 1: Policy and Principles* (FSR, 2008b). Deze rapportage is gebaseerd op een review van de kwaliteitsstandaarden, waarin is vastgelegd op welke wijze de verschillende forensische diensten in het VK die werken voor partners in de strafrechtspleging (dienen te) worden ingeschakeld.

Hierna schetsen we aan de hand van deze rapporten de huidige kwaliteitsborging in het VK. Aan bod komen de accreditatie, geldende standaarden, het (inmiddels opgeheven) deskundigen-register en toekomstige ontwikkelingen.

The UK Accreditation Service. Ook in het VK is er een nationaal orgaan dat belast is met accreditatie: de UK Accreditation Service (UKAS). Accreditatie gebeurt aan de hand van ISO-normen. Ook forensische instellingen worden door UKAS geaccrediteerd. De Regulator heeft aanbevolen dat alle aanbieders van forensische onderzoeken zich laten accrediten.⁵⁶

UKAS werk samen met andere nationale accreditatieorganisaties. Dit houdt onder andere in dat certificering en rapportages internationaal geaccepteerd worden en dat organisaties door middel van *peer review* de standaarden van elkaar controleren. Het accreditatieproces in het VK is dan ook nagenoeg gelijk aan dat in Nederland zoals beschreven in paragraaf 4.3 (UKAS, 2009).

Standaarden. In het VK gelden verschillende normen voor forensisch onderzoek:

- *ISO 17025.* Geaccrediteerde laboratoria werken volgens ISO 17025. De meeste commerciële aanbieders van forensisch onderzoek hebben hun laboratorium geaccrediteerd op basis van deze standaard, die van toepassing is op zowel techniek als kwaliteitsmanagementsystemen. De standaard is gericht op het technische werk in laboratoria, maar hierin zijn ook de kwaliteitsmanagementsystemen uit ISO-standaard 9001 meegenomen. In 2002 publiceerde de ILAC (International Laboratory Accreditation Cooperation) voor laboratoria die forensische analyses uitvoeren richtlijnen voor de interpretatie van ISO 17025 in een forensische context. UKAS gebruikt deze richtlijnen ook tijdens de accreditatie.
- *LAB32.* De Regulator geeft aan dat ISO 17025 een algemeen geaccepteerde standaard is, maar dat deze niet speciaal voor forensische onderzoeken ontwikkeld is. Daarom hanteert hij aanvullende standaarden. Een voorbeeld hiervan is LAB32. Op basis van deze norm worden de leveranciers van de National DNA Database (alle forensische laboratoria die werken met DNA) geaccrediteerd.

⁵⁶ http://www.ukas.com/media-centre/press-releases/UKAS_to_Accredit_all_Forensic_Providers_Science_P.asp (laatst geraadpleegd 1 juli 2010).

- *ISO 17020*. Dit betreft een bestaande standaard ontwikkeld voor organisaties die inspecties uitvoeren. UKAS, andere Europese accreditatie organisaties en ENFSI hebben deze standaard ontwikkeld voor het werken op PD's.
- *Standaarden voor de politie*. Bijna de helft van de forensische onderzoeken worden volgens de Regulator door de politie zelf uitgevoerd (gemeten aan de hand van hun financiële waarde) (FSR, 2008b). Op dit moment zijn er nog weinig politielabs geaccrediteerd op basis van ISO 17025. Politielaboratoria zijn meestal wel volgens ISO 9001 gecertificeerd (kwaliteitsmanagementsystemen).
- *National Occupational Standards (NOS)*. Skills for Justice is een programma voor alle medewerkers in de strafrechtspleging. Binnen dat programma zijn verschillende expertgroepen die National Occupational Standards (NOS) vastleggen. Ook op het gebied van forensische wetenschap is er zo'n werkgroep, die zich richt op:
 - forensische identificatie (vinger- en schoenaafdrukken, DNA, etc.);
 - Crime Scene Investigation (veiligstellen van bewijs op een PD, politiemedewerkers die hiervoor worden opgeleid);
 - forensische laboratoria.

Het doel is om standaarden voor het hele forensische veld vast te stellen. De werkgroepen betrekken hierbij experts uit de forensische wereld. De NOS beschrijven de bekwaamheid en kennis die uitvoerders moeten hebben en geven, op basis van nationale standaarden, een kader aan om de competenties van een individu te beoordelen. Met de NOS-standaarden wordt het gat gedicht dat het opgeheven register voor deskundigen (CRFP) achterliet (zie onder). De NOS-standaarden zorgen voor een constante waarborging van de kwaliteit van experts. De Regulator wil dat iedereen die werkzaam is binnen de forensische wereld werkt volgens deze standaarden.

The National Policing Improvement Agency (NPIA). De NPIA is een onderdeel van de politie dat moet zorgen voor nieuwe ontwikkelingen binnen de politie. De NPIA richt zich ook op forensisch onderzoek. Het NPIA Forensic Science Competence-project heeft tot doel het verbeteren van kennis en kunde van politiemedewerkers en forensische experts binnen de politie. Dit doet de NPIA onder andere door specialistische opleidingen (bijvoorbeeld gericht op PD-onderzoek of voetafdrukken). Het NPIA heeft ook een aantal registers waarin deskundigen staan, bijvoorbeeld de National Financial Investigators database. Verder heeft het NPIA een framework gepubliceerd waarop kwaliteitsstandaarden voor forensisch onderzoek kunnen worden gebaseerd.

Council for the Registration of Forensic Practitioners (CRFP). Tot aan het eind van de jaren '90 van de vorige eeuw was er in het VK, ondanks een aantal gerechtelijke dwalingen in de jaren '70 en '80, geen systeem van formele erkenning of regulering van gerechtelijke wetenschappers (Kwakman, 2010). Er waren wel discussies over hoe de kwaliteit van deskundigen gewaarborgd kon worden. In 1997 kwam met de steun van het Home Office een groep forensische deskundigen bij elkaar om te bespreken wat er gedaan moest worden aan de gebrekkige regelgeving (Kwakman, 2010). Hieruit kwam de Council for the Registration of Forensic Practitioners (CRFP) voort. De CRFP is in 1999 opgericht met als doel het vaststellen en bewaken van hoge (kwaliteits)standaarden voor het forensische werkveld. Volgens Kwakman (2010) was een andere belangrijke aanleiding om het register op te zetten, dat er marktwerving zou worden ingevoerd.

Al bij de oprichting van de CRFP werd gesteld dat het register zichzelf zou moeten bedruipen door bijdragen van ingeschreven deskundigen. Alleen de eerste twee jaar zou het register door de overheid gesubsidieerd worden (FSR, 2009a). In 2005 werd de subsidie met vijf jaar verlengd, maar binnen die vijf jaar moest het register op eigen benen staan (FSR, 2009a). Inschrijving in het register was vrijwillig. Gaandeweg bleek echter dat het merendeel van de deskundigen zich niet liet registreren, of, in zeer gespecialiseerde gebieden, zich niet kon laten registreren bij gebrek aan deskundige collega's voor de vereiste *peer review* (FSR, 2009a). In totaal stonden er uiteindelijk 2755 deskundigen in het register, terwijl het potentiële aantal deskundigen in eerste instantie op 10.000 was geschat; in 2004 werd dit bijgesteld naar 7.500 en later nog eens naar 5.000. Het merendeel van de geregistreerden (71%) was afkomstig van de politie. In februari 2009 is het CRFP opgeheven bij gebrek aan levensvatbaarheid (FSR, 2009a).

De overheid heeft bewust voor een vrijwillige registratie gekozen. De redenen daarvoor zijn (Kwakman, 2010) dat het ongepast is om registratie bij een private organisatie als het CRFP verplicht te stellen, en dat er altijd situaties blijven bestaan waarin deskundigenbewijs alleen kan

worden verkregen van iemand niet geregistreerd kan worden. Dit laatste speelt bijvoorbeeld wanneer de deskundige afkomstig is van buiten het forensische veld en zich daarom niet heeft laten registreren, wanneer de deskundige te weinig praktijkervaring heeft om zich te laten registreren omdat hij of zij alleen wetenschappelijk onderzoek uitvoert, als de deskundige niet in het VK woont, of omdat binnen het expertisegebied weinig onderzoeken worden gedaan. Al met al verdiende volgens de regering een vrijwillig registratiestelsel de voorkeur, waarbij de rechter bij een niet-geregistreerde deskundige extra zorgvuldig dient te overwegen of en op welke gronden het bewijs kan worden toegelaten.⁵⁷

Vanwege het oprichten van een register deskundigen in Nederland, is het relevant hier kort in te gaan op de ervaringen in het VK met de procedures van aanmelding en beoordeling van het CRFP (gebaseerd op Kwakman, 2010). De algemene standaard voor registratie was 'safe en competent practice'. Registratie gebeurde op basis van beoordeling door gelijken. Sollicitanten die in aanmerking wilden komen voor registratie, dienden gedetailleerde informatie te verschaffen over hun kwalificaties en ervaring en dienden zo precies mogelijk aan te geven wat hun specialiteit was. Bovendien moesten ze referenties van collega's en afnemers van hun diensten overleggen en verklaringen over hun gedrag in het verleden en in de toekomst. Wanneer de aanvrager aan de eisen voldeed, werd hij in eerste instantie voor vier jaar geregistreerd. Om de erkenning te verlengen moest hij of zij aantonen dat de kwalificaties actueel waren gebleven en dat de bekwaamheid was behouden. Ook werd recent praktijkwerk meegenomen in de beoordeling.

Het beoordelingssysteem van de CRFP kende meer dan 250 specialisaties, waarvoor assessors werden opgeleid die werden beschouwd als gerespecteerde deskundigen op hun vakgebied. Het omvatte een jaarlijkse rapportage en een evaluatie na vier jaar. Het register registreerde zowel individuele zelfstandigen als deskundigen van kleine ondernemingen en grote aanbieders, strekte zich uit over het gehele gerechtelijke proces van plaats delict tot aan de rechtszaak in hoger beroep, en bestreek de burgerlijke en familiezaken bij een rechtbank, maar ook strafzaken (Kwakman, 2010).

Indien disciplinaire maatregelen nodig waren, bestonden deze meestal uit maatregelen tot herstel of uit voorwaarden in de sfeer van opleiding en bijscholing (Kwakman, 2010). In het uiterste geval was verwijdering uit het register mogelijk, bijvoorbeeld als bleek de deskundige niet langer aan de vereiste voorwaarden (kwalificaties, gedragscode, etc.) voldeed.⁵⁸

Toekomstige ontwikkelingen. De Regulator is, in samenwerking de Quality Standards Specialist Group en UKAS, bezig alle geldende standaarden te vergelijken, waarbij ook wordt gekeken naar eventuele ontbrekende standaarden. Op basis van deze review zal de Regulator, gebaseerd op de ISO-normen, een verzameling standaarden voor het forensische onderzoek samenstellen. Deze standaarden gelden voor de gehele forensische sector (politie en justitie, commerciële aanbieders en individuele deskundigen) en hebben betrekking op kwaliteitsmanagementsystemen, laboratoria, medewerkers en methodische standaarden. Ze kunnen worden gebruikt door UKAS tijdens de accreditatie van organisaties, samenwerkingsverbanden en individuele deskundigen.

Voordat deze normen ontwikkeld en geïmplementeerd zijn, worden de laboratoria van alle aanbieders van forensische onderzoeken geaccrediteerd op basis van de ISO 17025-standaard en de politielaboratoria op basis van ISO-standaard 17025 of 17020, en moeten alle actoren binnen het forensische veld werken op basis van de NOS-standaarden.

4.7.2 De Verenigde Staten

De meeste publieke laboratoria zijn onderdeel van opsporingsdiensten, zoals politiekorpsen, wat vragen kan oproepen over de onafhankelijkheid van het forensisch onderzoek. Het brengt onder andere het gevaar met zich mee van een intrinsieke (onbewuste) *bias* (NRC, 2009:185). Idealiter moeten volgens het NRC-rapport laboratoria onafhankelijk zijn, of tenminste autonoom binnen de opsporing, en hun eigen prioriteiten kunnen stellen over zaken en budgetten (p. 183-4).

Er is een groot gebrek aan (afdwingbare of afgedwongen) waarborgen voor de kwaliteit van het forensisch onderzoek. Met slechts lichte overdrijving kan worden gesteld dat iedereen die een garage en een startkapitaal heeft, een forensisch laboratorium kan openen en diensten kan

⁵⁷ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmsctech/427/427.pdf> (laatst geraadpleegd 1 juli 2010), p. 15.

⁵⁸ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmsctech/96/96i.pdf> (laatst geraadpleegd 1 juli 2010), p. 61.

aanbieden aan de strafrechtspleging (NRC, 2009:193). De laatste jaren is wel enige voortgang geboekt, onder andere na publicaties over excessen in enkele belabberde laboratoria, maar er moet nog veel gebeuren op dit vlak, aldus de NRC-commissie (p. 193 e.v.).

Een van de toetsstenen voor de kwaliteit van het forensisch onderzoek is hoe het resultaat als bewijs in de rechtszaal wordt gebruikt. Weliswaar biedt de rechtspraak aanknopingspunten voor criteria voor forensisch bewijs, maar deze laten de nodige interpretatieruimte open. Er zijn drie standaarden ontwikkeld: Frye, FRE en Daubert (NRC, 2009:88-98; een overzicht van de standaarden is te vinden in Bijlage 2). De zaak *Frye*⁵⁹ uit 1923 bepaalde dat deskundigenbewijs op basis van een bepaalde methode alleen betrouwbaar is als de methode of theorie 'general acceptance in the particular field in which it belongs' kent. In 1975 werd een andere, mogelijk ruimere, standaard ontwikkeld in de Federal Rules of Evidence (FRE); regel 702 bepaalde dat deskundigen op basis van hun kennis, kunde, ervaring of opleiding bewijs kunnen leveren op basis van wetenschappelijke, technische of specialistische kennis als die kan helpen ('assist') bij de beoordeling van de zaak. Vervolgens bepaalde in 1993 *Daubert*⁶⁰ dat de toelaatbaarheid van deskundigenbewijs wordt bepaald door regel 702 FRE en niet door de Frye-standaard. Daarbij gaf het Supreme Court aan dat 'wetenschappelijke kennis' nodig is om deskundigenbewijs als betrouwbaar te kunnen aanmerken. Het Hof noemde daarbij vijf factoren die meewegen bij het oordeel over de wetenschappelijkheid,⁶¹ maar gaf ook aan dat regel 702 een flexibele standaard is, die vooral tot leven moet komen in het Amerikaanse adversaire systeem van kruisverhoor en tegenbewijs (NRC, 2009:91). In 2000 werd in reactie op *Daubert* regel 702 FRE uitgebreid met de criteria dat het deskundigenbewijs gebaseerd moet zijn op voldoende feiten en het product moet zijn van betrouwbare principes en methoden die op betrouwbare wijze zijn toegepast. De toelichting vermeldt daarbij nog enkele andere factoren uit de rechtspraak. Hoewel *Daubert* als maatgevend geldt voor beoordeling van deskundigenbewijs – en dus ook voor resultaten van forensisch onderzoek – blijkt de standaard in de praktijk inderdaad zo flexibel te worden gehanteerd als het Supreme Court haar had genoemd. 'Federal appellate courts have not with any consistency or clarity imposed standards ensuring the application of scientifically valid reasoning and reliable methodology in criminal cases involving *Daubert* questions.' (NRC, 2009: 96)

Voor de doeleinden van onze studie betekent dit dat aan de rechtspraak inzake betrouwbaarheid van forensisch of deskundigenbewijs nauwelijks richtinggevende maatstaven kunnen worden ontleend voor de borging van de kwaliteit van forensisch onderzoek. Dat betekent dat het relevant is te kijken naar andere formele of institutionele waarborgen, zoals accreditatie en certificatie.

Sinds de jaren '80 is een accreditatiesysteem ontwikkeld door de Laboratory Accreditation Board van de American Society of Crime Laboratory Directors (ASCLD/LAB). Sinds 2004 accrediteert de LAB op basis van ISO-standaard 17025 (zie par. 4.4), aangevuld met de *ASCLD/LAB-International Supplemental requirements for the accreditation of forensic science testing laboratories* uit 2006. In april 2008 had de LAB 397 laboratoria geaccrediteerd. Daarnaast wordt accreditatie aangeboden door Forensic Quality Services (FQS), eveneens op basis van ISO 17025. FQS heeft ruim 50 laboratoria geaccrediteerd; in tegenstelling tot de LAB accrediteert FQS ook afzonderlijke eenheden binnen een laboratorium, zoals een DNA- of toxicologie-eenheid, en niet noodzakelijk in één keer het volledige laboratorium (p. 197-99). Voor federaal gefinancierde DNA-laboratoria bestaan er nog aparte FBI Quality Assurance Standards, op basis van de DNA Identification Act uit 1994 (p. 200).

In totaal is 81% van de publiek gefinancierde laboratoria geaccrediteerd (volgens cijfers uit 2005). Andere instellingen voor forensisch onderzoek scoren echter aanmerkelijk lager. De meeste onderzoeksafdelingen buiten laboratoria (69%) rapporteren dat ze meestal wel een systeem voor verificatie van resultaten hebben, maar slechts 15% van deze eenheden is geaccrediteerd (p. 64, 200). Of een instelling zich laat accrediten is grotendeels een kwestie van eigen keuze. Slechts drie van de vijftig staten (New York, Oklahoma en Texas) kennen een wettelijke verplichting tot accreditatie (p. 193).

Evenmin bestaan er algemene certificatieplichten voor forensisch onderzoekers. Er bestaan wel de nodige vrijwillige certificatieprocedures, bijvoorbeeld op het gebied van documentonderzoek, toxicologie, bloedpatroonanalyse, schoeisel, vingerafdrukken en

⁵⁹ *Frye v. United States*, 54 App. D.C. 46, 293 F. 1013 (1923).

⁶⁰ *Daubert v. Merrell Dow Pharm., Inc.*, 509 U.S. 579 (1993).

⁶¹ Zie bijlage 3.

kunstonderzoek. Sommige certificatieaanbieders lijken geen strikte voorwaarden te hanteren (p. 209), maar aanbieders die geaccrediteerd zijn door de Forensic Specialties Accreditation Board moeten wel aan minimumeisen voldoen, zoals periodieke hercertificering, voldoende kennisbasis en een ethische code (p. 74-75; 209). Terwijl certificering van onderzoekers niet verplicht is, hanteren de meeste laboratoria (274 van de 351 publiek gefinancierde) wel een praktijk van regelmatige toetsing van onderzoekers: 'proficiency testing'. 26% daarvan doet dat op basis van 'blind' testen, dat wil zeggen dat de onderzoeker niet weet dat hij een testonderzoek uitvoert in plaats van een echte zaak. Blind testen wordt aangeraden door het accreditatieorgaan ASCLD/LAB maar is niet verplicht; wel zijn geschiktheidstesten onderdeel van het accreditatieproces. ASCLD/LAB eist dat onderzoekers tenminste één test per twee jaar doen, dat elke lab-discipline een externe test uitvoert onder toezicht van een 'proficiency test review panel', en dat er melding wordt gemaakt aan het accreditatieorgaan zodra een onderzoeker zakt voor een test (NRC, 2009: 206-8).

Bij accreditatie en certificatie spelen standaarden een grote rol. Veel forensische disciplines hebben standaarden ontwikkeld, maar niet allemaal. Belangrijke instanties die de ontwikkeling van forensische standaarden stimuleren zijn ASTM International en NIST (National Institute of Standards and Technology). Verder zijn vooral belangrijk de Scientific Working Groups (SWG's) die de FBI sinds de jaren '90 heeft opgezet om standaarden te ontwikkelen en verspreiden, zodat het forensisch onderzoek op lokaal, statelijk en federaal niveau meer uniform wordt uitgevoerd. Er waren in 2009 12 door de FBI ondersteunde SWG's, bijvoorbeeld op het gebied van vuurwapens, materiaalanalyse, DNA-analyse, chemisch terrorisme en radiologische materialen; daarnaast faciliteren ook andere federale instanties SWG's, zoals de Drug Enforcement Agency. In de meeste SWG's nemen zowel publieke als private organisaties deel. Sommige ontwikkelde standaarden zijn echter te algemeen om veel richting te geven aan het onderzoek, en bovendien wordt de handhaving van de standaardisering overgelaten aan elke werkgroep zelf (NRC, 2009: 201-3).

Voor de omgang met sporenonderzoek op plaats delict bestaan geen standaarden of richtlijnen; 'the nature and process of crime scene investigation varies dramatically across jurisdictions, with the potential for inconsistent policies and procedures and bias' (p. 56-7). Er is wel een standaard-handboek ontwikkeld door het National Institute of Justice, *Crime Scene Investigation: A Guide for Law Enforcement*, dat uitgaat van een minimumniveau aan opleiding, maar desondanks bestaan er grote verschillen in de praktijk van onderzoek op plaats delict. Men is bezorgd dat het gebrek aan standaarden en opleiding op plaats delict tot (bewijs)problemen leidt wanneer het bewijs vervolgens naar laboratoria wordt gestuurd (p. 57).

Voor rapportage van bevindingen bestaan evenmin veel standaarden. Standaardisering van terminologie en van associatieniveaus is dringend gewenst in de nodige disciplines. Daarnaast ontbreekt in de rapportage van de meeste laboratoria vaak ook benodigde informatie over methoden, procedures, resultaten en onzekerheidsmarges (p. 185-6). Aanbeveling nr. 2 van het NRC-rapport luidt dan ook dat er standaardterminologie en model-rapportages ontwikkeld moeten worden, die vervolgens onderdeel zouden moeten worden van de accreditatie- en certificatieprocedures (p. 189-90).

Als sluitstuk van de borging wijst het NRC-rapport nog op ethische beroepscode of gedragscode, als instrument om onderzoekers te beschermen tegen mogelijke druk (bijvoorbeeld om geldbesparende kantjes ervan af te lopen) en tegen bepaalde gevolgen van concurrentie. Een ethische code is volgens het rapport cruciaal voor de professionalisering van een onderzoeksgroep, omdat het aangeeft dat men een verplichting heeft tegenover de maatschappij die uitstijgt boven het eigenbelang. Diverse forensische beroepsorganisaties kennen een ethische beroepscode, waarvan de inhoud nogal uiteenloopt. ASCLD/LAB probeert daarom momenteel een uniforme ethische beroepscode te ontwikkelen (NRC, 2009: 212-4).

Het NRC-rapport concludeert al met al dat er grote gaten zitten in de borging van het forensisch onderzoek:

the quality of forensic practice in most disciplines varies greatly because of the absence of adequate training and continuing education, rigorous mandatory certification and accreditation programs, adherence to robust performance standards, and effective oversight. (p. 6)

4.8 Conclusie

Op het forensisch-technisch onderzoek is – in meer of mindere mate, afhankelijk van het gebied – een kwaliteitsstelsel van toepassing met verschillende instrumenten voor kwaliteitsbewaking: wet- en regelgeving, accreditatie op basis van ISO-standaard 17025, en allerlei vormen van zelfregulering, zoals certificering, beoordeling door collega's en interne audits. Er is slechts beperkte wet- en regelgeving van toepassing op forensisch onderzoek; alleen voor de uitvoering van DNA-onderzoek, en in beperktere mate voor bloed- en urineonderzoek bij verkeersalcoholcontroles, ligt er een wettelijk kader met de nodige kwaliteitswaarborgen, waaronder verplichte laboratoriumaccreditatie. Daarnaast heeft de Wet deskundige in strafzaken, die op 1 januari 2010 in werking trad, eisen vastgelegd voor deskundigenbewijs, en is een Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen ingesteld. De meeste in Nederland actieve instituten hebben een accreditatie voor één of meer typen onderzoek, en zij hanteren diverse vormen van zelfregulering. Ook in het buitenland komen we de diverse vormen van kwaliteitsbewaking tegen, die veelal op basis van vrijwilligheid (dus zonder wettelijke verplichting) worden toegepast. In het Verenigd Koninkrijk is in het kader van de liberalisering van de markt een Forensic Science Regulator ingesteld, die integraal toezicht moet houden op de forensisch onderzoek en een gelijk speelveld moet waarborgen. De Regulator wordt geadviseerd door een Forensic Science Advisory Council (FSAC) waarin leden uit de verschillende organisaties binnen de forensische wereld zitting hebben. In de Verenigde Staten is er geen centrale toezichthouder op federaal of statelijk niveau en bestaan er grote verschillen in kwaliteit(sborgingssystemen) tussen de vele aanbieders. De meeste publiek gefinancierde laboratoria in de VS zijn geaccrediteerd, maar dat geldt niet voor veel andere instellingen voor forensisch onderzoek; er bestaat ook (met uitzondering van drie staten) geen wettelijke verplichting tot accreditatie. De situatie in het buitenland geeft al met al aan dat kwaliteitsborging, zeker bij een echt vrije markt, bijzondere aandacht behoeft, waarbij toezicht een fundamenteel sluitstuk is.

5 Veldverkenning: argumenten en meningen over marktwerking in het forensisch onderzoek

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van hoe het veld – politie, justitie, aanbieders van forensisch onderzoek, en wetenschappers op dit terrein – aankijkt tegen marktwerking in het forensisch onderzoek. Welke argumenten voor en tegen invoering van (meer) marktwerking worden gehanteerd, en hoe waardeert men de uiteenlopende aspecten van de discussie? We baseren deze veldverkenning op onze interviews en expertbijeenkomsten; de tekst in dit hoofdstuk is gebaseerd op deze bronnen. We geven verder geen specifieke bronvermeldingen, tenzij de tekst (mede) gebaseerd is op het aanvullende literatuuronderzoek. De lezer dient verder voor ogen te houden dat dit hoofdstuk een weergave is van meningen en standpunten die in de interviews en expertbijeenkomsten zijn gegeven, die soms gekleurd kunnen zijn door economische of institutionele belangen. Wij hebben hierop geen kleurfilter toegepast, omdat we in dit hoofdstuk juist op zoek zijn naar 'wat het veld vindt'.

In paragraaf 5.2 schetsen we de huidige situatie van de markt van forensisch onderzoek. Vervolgens schetsen we de meningen uit het veld over de voor- en nadelen van de invoering van (meer) marktwerking (paragraaf 5.3). Daarna komen organisatorische aspecten (paragraaf 5.4), financieel-economische aspecten (paragraaf 5.5) en reguleringsaspecten (paragraaf 5.6) aan bod. We besluiten dit hoofdstuk wederom met een blik over de grens: de discussie die in het VK en de VS wordt gevoerd (paragraaf 5.7).

5.2 Huidige situatie

Hoofdstuk 3 liet zien dat er naast het NFI een beperkt aantal particuliere en (semi-) overheidinstellingen forensische onderzoeken uitvoeren voor de politie en het OM. In deze paragraaf bespreken we of men vindt dat er in de huidige situatie al gesproken kan worden van een (prille) markt, en welke drempels er zijn voor particuliere instellingen om de huidige 'markt' te betreden. Aansluitend bespreken we de door onze respondenten aangegeven voor- en nadelen van marktwerking in algemene zin.

5.2.1 (G)een prille markt?

Politie en OM geven aan dat er een prille markt is, maar dat nog niet veel gebruik wordt gemaakt van de particuliere instellingen. Het NFI blijft voor hen de 'preferred supplier'. Volgens de andere instituten is er op dit moment echter geen sprake van een markt. In de huidige situatie (waarbij politie en justitie het NFI niet hoeven te betalen voor onderzoek dat binnen de capaciteitsafspraken valt) is het simpelweg niet lucratief een forensisch instituut op te zetten. Opstartkosten en investeringen in kwaliteitsborging voor nieuwe particuliere instellingen zijn groot. Verder krijgen particuliere instellingen (te) weinig opdrachten van politie en OM om groter te kunnen worden en een rol van betekenis binnen Nederland te gaan spelen.

Er is op dit moment volgens de andere instituten geen 'level playing field' waardoor er geen echte markt kan ontstaan en de monopoliepositie van het NFI gehandhaafd blijft. Eén van de grote struikelblokken is de huidige manier van financiering (zie par. 5.5.1). Het NFI heeft op dit moment bovendien (in elk geval in de beleving van diverse spelers) een makelaarsrol en fungeert daarmee als poortwachter. Indien het NFI een onderzoek zelf niet uit kan voeren, dan zoeken zij voor de politie en OM een andere aanbieder. Volgens de particuliere instellingen gaan de onderzoeken dan in de regel eerst naar laboratoria in het buitenland, bijvoorbeeld België of Engeland, en worden ze daarna pas aan de Nederlandse particuliere instellingen aangeboden. Sommige instituten geven in interviews ook aan de indruk te hebben dat NFI de markt afschermt, bijvoorbeeld door de alternatieve aanbieders uit opleidingen voor de rechterlijke macht te houden of door in communicaties met politie en OM te suggereren dat zij niet in zee moeten gaan met (bepaalde) alternatieve aanbieders. Of dit feitelijk gebeurt, valt binnen het bestek van ons onderzoek niet te achterhalen, maar relevant is in elk geval dat bij sommige aanbieders kennelijk deze indruk bestaat van machtsuitoefening door het NFI.

Het NFI zelf kijkt daarentegen anders aan tegen de huidige situatie. Ook al voert het NFI het gros van het forensisch onderzoek uit (op basis van in onze interviews genoemde aantallen

schatten we in dat alternatieve aanbieders nog geen 1% van het onderzoek uitvoeren), het feit *dat* er alternatieve aanbieders zijn, hoe klein ook, geeft aan dat het NFI geen monopolist is en bovendien scherp moet zijn om geen marktaandeel te verliezen. Elk extern initiatief beïnvloedt het NFI, een geluid dat we vaker tegenkwamen in de interviews (zie ook par. 5.4.3). Het verandertraject met onder ander het Programma Verkorting Levertijden (zie par. 2.4) is mede onder invloed van de opkomst van alternatieve aanbieders ingezet. Ook moet men niet te makkelijk aannemen dat er alleen kleine spelers buiten het NFI op de markt zijn; TMFI is gelieerd aan DSM en Verilabs aan LGC, en zij hebben daarmee grote internationale bedrijven, inclusief hun laboratoria en apparatuur, tot hun beschikking.

De meningen over de vraag of er momenteel sprake is van een (prille) markt lopen dus uiteen. Duidelijk is wel dat de opkomst van andere instituten reeds gezorgd heeft voor prikkels bij het NFI om de bedrijfsvoering aan te passen en in die zin enige marktwerking bestaat, maar dat tegelijkertijd de huidige organisatorische en financiële structuur significante belemmeringen opwerpt voor andere aanbieders om serieus te concurreren met het NFI.

5.2.2 Het proefproject

Om ervaring op te doen met forensisch onderzoek door andere instituten is vanuit het Ministerie van Justitie 3,5 miljoen euro vrijgemaakt voor een proefproject in de periode 2010-2011 (zie par. 2.5.1). Politie, Openbaar Ministerie, rechtspraak en advocatuur kunnen dit geld gebruiken om particuliere instellingen in te schakelen. Het initiatief wordt in beginsel algemeen toegejuicht door onze respondenten. Zij plaatsen echter wel kanttekeningen bij de vormgeving van het proefproject.

De criteria waaraan voldaan moet worden om onderzoek uit te zetten gaan volgens hen uit van het NFI als 'natuurlijke' eerste aanbieder van forensisch onderzoek. De criteria zijn: snelheid, gebrek aan capaciteit bij het NFI, contra-expertise of bepaalde specialistische kennis die niet bij het NFI aanwezig is. Deze criteria vooronderstellen dat forensisch onderzoek normaliter door het NFI wordt uitgevoerd, tenzij er redenen zijn waarom een ander instituut de voorkeur verdient. Bovendien gaat er volgens meerdere respondenten de nodige tijd over heen voordat een verzoek om onderzoek alternatief uit te zetten door de landelijke toetsingscommissie wordt beoordeeld (overigens bestaat er wel een speedprocedure waarbij op korte termijn beslissingen kunnen worden genomen). Volgens actoren uit het werkveld is het onderzoek op het tijdstip van beoordeling soms niet meer relevant, of past het NFI tijdens het beoordelingsproces alsnog de levertijd voor het aangevraagde onderzoek aan.

Hiermee is volgens diverse respondenten een *bias* ingebouwd in het proefproject die als oneerlijk wordt ervaren voor andere instituten. Bovendien is de vraag wat het proefproject door deze vormgeving toetst; het kan moeilijk gelden als experiment voor volledige marktwerking, omdat er geen vrije keuze is bij de vraagkant tussen gelijkwaardige aanbieders.

5.3 Voor- en nadelen van invoering van (meer) marktwerking

Om een globaal idee te geven hoe de meningen in het veld liggen over invoering van (meer) marktwerking, bespreken we in deze paragraaf de in de interviews en bij de expertbijeenkomsten genoemde voor- en nadelen in algemene zin. Dit globale beeld wordt vervolgens in de rest van dit hoofdstuk uitgewerkt voor uiteenlopende onderdelen.

5.3.1 Voordelen

Regelmatig worden voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat de komst van andere aanbieders dan het NFI ervoor gezorgd heeft dat het NFI veranderingen door moest voeren. Voorbeeld zijn het aanbieden van meer diensten, het versnellen van levertijden en het verlagen van prijzen.

De politie verwacht dat de flexibiliteit groter zal worden. Er kan een redelijke inschatting gemaakt worden van het aantal zaken dat een regio gaat draaien en hoe vaak forensische onderzoeken daarbij nodig zijn, maar niet alles kan ingepland worden. De Service Level Agreements (SLA's) zorgen er volgens de politie voor dat niet altijd alle onderzoeken uitgevoerd kunnen worden die nodig zijn. Bij een markt op forensisch gebied kan de politie in zo'n geval naar een andere aanbieder stappen. Ook kunnen particuliere instellingen flexibeler zijn doordat ze ook deels voor particulieren (kunnen) werken. Het aanbod aan de kant van de strafrechtketen kan daardoor beter worden afgestemd op de vraag. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat experts die doorgaans werken aan gecompliceerde zaken ingezet kunnen worden bij *high*

volume crime-zaken op hetzelfde onderzoeksgebied (bijvoorbeeld DNA), maar dat omgekeerd het inzetten van medewerkers die relatief eenvoudige zaken draaien bij gecompliceerde zaken moeilijker is. Het NFI heeft in dit opzicht wel enige flexibiliteit binnen de SLA, maar deze is niet onbeperkt; ook hier zou het aanbod van andere aanbieders de flexibiliteit kunnen vergroten. Verder geven politiemedewerkers aan dat er veel protocollen zijn die het NFI ze oplegt, wat hen veel tijd kost. Een markt zou het NFI meer nopen om alleen echt noodzakelijke voorwaarden op te leggen.

Experts geven aan dat het voordeel van een markt is dat een bedrijf na moet gaan hoeveel een onderzoek precies kost. De prijzen zullen deels naar beneden gaan, met name op gebieden waar veel concurrentie mogelijk is, zoals DNA en toxicologie. Commerciële bedrijven houden wel winstmarges aan, maar een aantal actoren vermoedt dat het NFI zo inefficiënt is, dat de prijzen van de particuliere aanbieders alsnog lager zullen zijn.

Uit interviews blijkt dat de meeste politieregio's wel open staan voor meerdere forensische onderzoeksinstituten en dat ze hier graag mee willen werken, mits de kwaliteit geborgd is. Voordelen zijn volgens deze korpsen dat meerdere aanbieders elkaar scherp houden door de concurrentie, wat weer goed voor de kwaliteit is. Verder zouden de kosten en levertijden omlaag kunnen gaan en het productaanbod groter worden. Uit de voorverkenning van het Ministerie van Justitie blijkt dat dit met name van toepassing is op de volgende gebieden (ten tijde van de voorverkenning, begin 2009 – inmiddels kan de situatie op onderdelen zijn gewijzigd) (DGRR, 2009):

- *DNA-maatwerktraject*. Het aanbod van het NFI voor DNA-maatwerk is niet toereikend. Politie en OM hebben behoefte om meer van dergelijke onderzoeksvragen kwijt te kunnen. Men moet nu creatief zijn bij het zoeken naar mogelijkheden voor het indienen van onderzoeksvragen bij het NFI.
- *Toxicologie*. Ten tijde van de voorverkenning was het aanbod op het gebied van toxicologie slecht (inmiddels is dat weer verbeterd).
- *Indicatief vooronderzoek*. Politie en OM hebben behoefte aan indicatief vooronderzoek en rapportages die in de context van het onderzoek worden geplaatst. Indicatief vooronderzoek is onderzoek dat binnen korte tijd, binnen enkele uren of enkele dagen, wordt uitgevoerd en waarbij de uitslag richting kan geven aan het onderzoek in de opsporingsfase. Binnen het NFI is het proces niet primair ingericht op indicatief vooronderzoek. Zoals één geïnterviewde het stelde: 'Wetenschappers willen eerst 130% duidelijkheid, terwijl voor de politie 70% al genoeg is'. De BFSC's (Bovenregionale Forensische Service Centra) die worden ontwikkeld willen zelf een voorziening inrichten waar het indicatieve vooronderzoek uitgevoerd kan worden. In onder andere Zwolle is deze voorziening al aanwezig en deze wordt verder uitgebouwd in een proefproject van OM en politie.
- *Levertijden*: Het NFI kampt met achterstanden op een aantal onderzoeksgebieden, maar is bezig deze weg te werken (NFI, 2009). Ook als deze achterstanden zijn weggewerkt is het echter goed mogelijk dat er nieuwe achterstanden komen. De achterstanden zijn niet een probleem dat alleen de laatste jaren speelt. Ook in het verleden heeft het NFI vaak met achterstanden gekampt (Van der Veen, 2008) die dan door het invoeren van bepaalde maatregelen konden worden weggewerkt. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om de capaciteit aan een steeds veranderende vraag aan te passen, zeker op gebieden waar bijvoorbeeld specialisten voor moeten worden opgeleid. Door de inzet van particuliere instituten, die onder meer in kunnen springen op die gebieden, kan de druk op het NFI afnemen en hebben politie en OM sneller een antwoord.
- *Contra-expertise*. Uit de voorverkenning blijkt dat particuliere instellingen zowel door het OM als de verdediging gebruikt kunnen worden voor contra-expertise. Het OM heeft behoefte om in complexe onderzoeken meerdere deskundigen te kunnen bevragen. In complexe zaken wil het OM de mogelijkheid hebben om een contra-expertise aan te vragen bij een andere deskundige. Dit om meer steun voor de hypothese te krijgen, maar ook om een deskundige vanuit een andere invalshoek te horen. Met de Wet deskundige in strafzaken worden meer verzoeken om tegenonderzoek verwacht, waardoor de vraag naar dergelijke onderzoeken bij particuliere instellingen zal stijgen.
- *Specialistische kennis*. Daarnaast wil men graag gebruik blijven maken van specialistische kennis die bij particuliere instituten aanwezig is. Op dit moment worden deze instituten door het NFI zelf ingeschakeld, bijvoorbeeld wanneer het NFI de kennis niet in huis heeft. In enkele gevallen benadert het OM of de politie de instituten rechtstreeks. Voorbeelden zijn

TNO, dat over specialistische kennis beschikt met betrekking tot het opwaarderen van videobeelden, het TMFI voor spraakonderzoek, Fox-IT voor digitale onderzoeken, en IFS voor bepaalde typen complexe zaken.

5.3.2 Nadelen

Enkele actoren geven aan dat terughoudend omgegaan moet worden met het (verder) openen van de markt. Indien er een volledig open markt moet komen, met een 'level playing field', dan valt het NFI ook niet meer onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is volgens deze actoren onwenselijk wanneer er gewerkt wordt voor de strafrechtsketen. Daarvoor moet de Minister van Justitie verantwoordelijk blijven. Het NFI zal daarom altijd in deze vorm moeten blijven bestaan. Ook kan de continuïteit van het forensisch onderzoek in gevaar komen bij marktwerking: particuliere instellingen kunnen bijvoorbeeld hun bedrijf verkopen of failliet gaan.

Het NFI heeft een *full-service* lab. Gecompileerde zaken, waar verschillende vormen van forensisch onderzoek nodig zijn, kunnen alleen in een dergelijk laboratorium gedaan worden. Het is de vraag of kleine gespecialiseerde onderzoeksgebieden nog wel kunnen blijven bestaan als er een markt is. Dit zijn gebieden waar maar enkele onderzoeken per jaar gedaan worden, maar waarbij bijvoorbeeld dure apparatuur nodig is. Deze gebieden kunnen nu in stand gehouden worden door de *high volume*-zaken als DNA-analyse.

Enkele politiekorpsen geven expliciet aan liever met één instituut te werken; zij zien het NFI als een ketenpartner en dat zorgt voor vertrouwen. Uit de voorverkenning blijkt verder dat politie en OM in brede zin het NFI zien als *preferred supplier*. Redenen zijn (DGRR, 2009):

- *Kwaliteit*. NFI is een kwalitatief goed instituut met jarenlange ervaring. Het instituut weet hoe met betrouwbare informatie om te gaan.
- *Loketfunctie*. Politie en justitie willen bij één loket voor alles terecht kunnen. Het is volgens respondenten onwenselijk als de forensisch adviseurs als inkoper moeten gaan werken. Verder is het gemakkelijk dat het NFI multidisciplinair onderzoek uit kan voeren. Er hoeft niet ingekocht te worden bij meerdere marktpartijen. Het NFI heeft een grote diversiteit aan deskundigheidsgebieden. Bijkomend voordeel is volgens respondenten dat zo ook de kleine deskundigheidsgebieden behouden blijven.
- *Makelaarsfunctie*. NFI heeft kennis en kunde om te bemiddelen in deskundigheid en inzet van externe onderzoeken. Politie en OM geven aan deze kennis niet in voldoende mate te bezitten om zelf de goede deskundigheid te zoeken.

Naast het vertrouwen in de kwaliteit van het NFI lijkt de voorkeur naar het NFI vooral uit te gaan door het gemak van de loket- en makelaarsfunctie van het NFI. Politie en OM kunnen bij het NFI aankloppen en het NFI zorgt dat de juiste vormen van forensische onderzoek worden uitgevoerd (hetzij intern, hetzij door een externe partij die volgens het NFI over de juiste kwaliteiten beschikt).

Vertrouwen in (de kwaliteit van) het NFI en gemak lijken voor politie en OM de belangrijkste overwegingen te zijn om gebruik te maken van het NFI. Uit het vooronderzoek blijkt dat redenen om geen gebruik te maken van particuliere instellingen te maken hebben met de kosten die daaraan verbonden zijn en onbekendheid met de kwaliteit van de particuliere instituten. De kosten vormen een voor de hand liggend struikelblok in de huidige financieringsstructuur. Daarnaast blijkt echter met name het gebrek aan inzicht in de kwaliteit van particulieren instellingen een struikelblok voor politie en OM te zijn (DGRR, 2009). Respondenten zien het NFI als een kwalitatief goed instituut met jarenlange (onderzoeks)ervaring en een doorontwikkeld kwaliteitssysteem, terwijl zij niet weten of andere aanbieders er vergelijkbare standaarden op na houden. Belangrijke onderwerpen zijn volgens politie en OM:

- *Vertrouwen*. Politie en justitie hebben minder vertrouwen in particuliere instellingen dan in het NFI. Deze instellingen hebben, ten opzichte van het NFI, een gebrek aan onderzoeks- en plaats delict-ervaring.
- *Accreditatie*. Respondenten denken soms dat niet alle instituten geaccrediteerd zijn.
- *Kwaliteitsborging*. Er zijn twijfels over de kwaliteitsborging binnen de particuliere instituten. Politie en justitie vertrouwen een particuliere instelling op basis van eerdere ervaringen of het NFI wordt gevraagd of het instituut betrouwbaar is. Politie en OM hebben soms twijfels over de kwaliteit en deskundigheid van deskundigen van particulieren instellingen. Wanneer meer gebruik gemaakt gaat worden van particuliere instituten, moet volgens respondenten de kwaliteitsborging verder uitgewerkt worden, onder meer door de ontwikkeling van

kwaliteitsnormen en ISO-standaarden. Particuliere instituten moeten volgens dezelfde kwaliteitseisen als het NFI werken.

- *Rapportages*. De rapportages moeten aan bepaalde eisen voldoen. Rapportages moeten in elk geval overzichtelijk, eenduidig, begrijpelijk en transparant zijn.
- *Vertrouwelijke gegevens*. Politie en justitie willen niet zomaar gevoelige opsporingsinformatie aan een commercieel instituut toevertrouwen. Een aantal respondenten geeft aan dat het NFI het enige instituut is dat de meer gevoelige zaken moet doen.
- *Screening*. Volgens politie en OM is een mogelijk probleem dat de medewerkers van particuliere instituten niet gescreend zijn.
- *Borging van sporen*. Er zijn twijfels over de borging van (de veiligheid van) het vervoer en de opslag van sporen. Het vervoer wordt nu verzorgd door het KLPD, particuliere instituten zijn niet aangesloten op Landelijk Sporen Volgsysteem (LSV), en de 'chain of custody' kan zo niet gevolgd worden. Particuliere instituten moeten sporen op de juiste manier opslaan; op de juiste temperatuur en in een goede ruimte. Voor DNA is bij wet omschreven dat het onderzoeksmateriaal terug gaat naar het NFI. Respondenten geven aan dat het niet wenselijk is dat overal in het land onderzoeksmateriaal opgeslagen wordt.

Politie en OM gaan ervan uit dat het NFI aan al deze maatstaven voldoet. Daar worden kanttekeningen bij geplaatst door particuliere instituten, en ook wel door het NFI zelf: zij geven aan dat er enkele misverstanden bestaan over de huidige kwaliteitsborging bij het NFI en de andere instituten. Volgens hen wordt er door politie en OM bijvoorbeeld nogal eens gedacht dat:

- alle NFI'ers gescreend zijn en de medewerkers van particuliere instellingen niet;
- het NFI op alle velden geaccrediteerd is en de meeste particuliere instellingen niet;
- de kwaliteitsborging bij particuliere instellingen niet transparant is;
- de deskundigheid van experts bij het NFI is gewaarborgd maar die bij andere instellingen niet.

Volgens de aanbieders van forensisch onderzoek is dit beeld niet altijd op feiten gestoeld: slechts een beperkte groep medewerkers van het NFI wordt gescreend; de (weinige) wettelijke eisen op het gebied van kwaliteitsborging, zoals accreditatie voor DNA-onderzoek, gelden zowel voor het NFI als voor de andere instellingen; en particuliere instituten hanteren regelmatig vergelijkbare zelfreguleringsinstrumenten als het NFI, zoals periodieke opleiding van medewerkers en het schaduwen van rapportages (zie hfd. 4). Het feit dat politie en OM minder vertrouwen hebben in particuliere aanbieders dan in het NFI, wordt door sommige respondenten dan ook als 'koudwatervrees' gekenschetst. Zij geven aan dat een risico van verlaging van kwaliteit niet intrinsiek aan marktwerking verbonden hoeft te zijn.

5.3.3 Conclusie

Snelheid, flexibiliteit, verbreding van het aanbod en grotere doelmatigheid zijn voordelen van marktwerking die in het veld het meest worden genoemd. Ook het 'scherp houden' van het NFI door de aanwezigheid van andere aanbieders is een belangrijke functie van marktwerking. Daarentegen zijn gebrek aan inzicht in kwaliteit en de kosten de belangrijkste reden voor politie en OM om momenteel niet met particuliere instituten in zee te gaan. Zij willen eerst meer inzicht in de kwaliteitsborging bij particuliere instellingen krijgen, die betrekking moet hebben op alle aspecten van het forensische onderzoek: van het vervoeren en bewaren van sporen, de deskundigheid van deskundigen, gehanteerde ISO-normen tot aan de rapportages. Voor het NFI bestaan geen twijfels ten aanzien van de kwaliteit, en bovendien wordt het gemakkelijk gevonden wanneer er één loket is voor forensisch onderzoek. Voor velen, hoewel zeker niet voor allen, binnen politie en justitie blijft het NFI dan ook de 'preferred supplier', in elk geval zolang zij niet zeker weten of andere aanbieders even betrouwbaar en kwalitatief goed zijn als zij denken dat het NFI is.

De door het veld genoemde voor- en nadelen van invoering van (meer) marktwerking vormen al met al een complex beeld. Er zijn de nodige algemeen gedeelde aandachtspunten, zoals de zorg om kwaliteit, maar ook diverse punten waarop de meningen uiteen lopen. Om scherper zicht te krijgen op de (on)mogelijkheden en (on)wenselijkheid van (meer) marktwerking, is het nodig om de afzonderlijke factoren van marktwerking in het forensisch onderzoek nader te beschrijven. In de navolgende paragrafen werken we de afzonderlijke aspecten uit, gegroepeerd naar organisatorische, financieel-economische en reguleringsaspecten.

5.4 Organisatorische aspecten

5.4.1 De keten: van plaats delict tot bewijs in de rechtszaal

Het uitzetten van forensisch-technisch onderzoek bij een extern laboratorium is een onderdeel van de strafrechtsketen. Het is niet een geheel losstaand onderdeel dat zelfstandig kan worden bekeken vanuit het perspectief van marktwerking. Het onderzoek begint immers (meestal) op een plaats delict. Voor het veiligstellen van sporen en het bewaken van de 'chain of custody' tijdens transport zijn eveneens waarborgen nodig. Momenteel zijn die te vinden in de FT-normen (zie par. 4.6); ook als het bewijs naar andere instituten wordt vervoerd voor onderzoek, moet aan deze normstelling worden voldaan. Daar zitten geen directe knelpunten; wel kan het bij invoering van meer marktwerking wenselijk zijn de FT-normen een meer verplicht karakter te geven, en mogelijk ook om andere instituten inspraak te laten hebben in de verdere ontwikkeling van dergelijke normen. Diverse respondenten geven aan dat nadere normstelling ter kwaliteitsborging zich niet moet beperken tot onderzoek in forensische laboratoria; kwaliteitsregulering moet zich richten op de hele keten, dus ook op plaats delict, transport, en bewaring van stukken van overtuiging voor nader onderzoek of contra-expertise.

Dat zou ook kunnen betekenen dat normering van forensisch onderzoek zich niet alleen uitstrekt over externe onderzoekers, maar ook over het onderzoek dat de politie intern uitvoert. Het uitbestede forensische onderzoek valt onder de regeling voor deskundigenonderzoek (zoals de normering van het deskundigenregister), maar vrijwel al het technische rechercheonderzoek door de politie valt onder opsporingsonderzoek en daarmee een andere wettelijke normering.⁶² Wellicht zouden (sommige) eisen die horen bij opname in het deskundigenregister ook moeten gaan gelden voor (sommige) rechercheurs die forensisch onderzoek verrichten.

Over het algemeen worden de FSO's (Forensische Samenwerking in de Opsporing, zie par. 3.2.3) gezien als een substantiële vooruitgang in het forensisch onderzoek. Het gezamenlijk overleg tussen politie, OM en NFI bevordert de wederzijdse uitwisseling van kennis en deskundigheid en maakt het mogelijk om betere prioriteiten te stellen in wat precies aan forensisch onderzoek gevraagd gaat worden. Vanuit het oogpunt van marktwerking is het wel de vraag of de rol van het NFI in de FSO's past in een gelijk speelveld van aanbieders. Bovendien plaatste een van onze respondenten vraagtekens bij de deelname van forensisch onderzoekers aan het inhoudelijke overleg: de contextinformatie over de zaak zou de onderzoeker die het daaropvolgende forensische onderzoek uitvoert (onbewust) in een bepaalde richting kunnen sturen. Het valt in die zin te overwegen om een meer afstandelijke instantie de forensische makelaarsrol te laten vervullen in de FSO's.

Een ander aandachtspunt is de vraagarticulatie bij politie en OM. De FSO's spelen hierbij ontegenzeggelijk een belangrijke rol. Bij invoering van meer marktwerking met substantieel meer aanbieders, kan het volgens een respondent wenselijk zijn om meer standaardisering aan te brengen in de onderzoeksvragen die bij *high volume crime*-zaken worden gesteld aan de aanbieders van forensisch onderzoek. Voorzover de 'markt' niet zelf standaardisering tot stand zou brengen, ligt er volgens deze respondent een mogelijke rol voor de overheid om dit te entameren, omdat gestandaardiseerde vragen bij veelvoorkomende typen onderzoek de efficiëntie van forensisch onderzoek ten goede kunnen komen.

Een belangrijk argument voor een bredere markt voor forensisch onderzoek is de door de politie gewenste snelheid, onder andere om resultaten van forensisch onderzoek ook als sturingsinformatie in het opsporingsonderzoek te kunnen gebruiken. De ervaring in de afgelopen jaren heeft geleerd dat het NFI mede onder invloed van het aanbod van alternatieve aanbieders aanzienlijk kortere levertijden kan bereiken, en ook sinds kort indicatief onderzoek aanbiedt. Hoewel het NFI op deze punten aanzienlijk is verbeterd, noemt bij ons onderzoek een grote meerderheid van de bevraagde politiemedewerkers nog steeds snelheid als belangrijk verbeterpunt bij forensisch onderzoek. De gebieden waarop de ondervraagde politiemedewerkers het liefst meer aanbod zouden willen zien zijn DNA-onderzoek en indicatief onderzoek (Zwart, 2010).

Door sommigen wordt voorts als knelpunt genoemd dat sporenmateriaal vaak standaard naar het NFI wordt gebracht, en pas in tweede instantie bij een ander instituut terechtkomt. Door de

⁶² Hiervan is sprake in de fase van het verzamelen en veiligstellen van sporen, alsook in de fase van interpretatie en analyse wanneer het onderzoek wordt uitgevoerd door een opsporingsinstantie en het een van de 36 onderzoeksgebieden betreft die zijn vermeld in Bijlage 1 van de Aanwijzing technisch onderzoek / deskundigenonderzoek, *Stcrt.* 7 december 2009, nr. 18632.

bewerking van het materiaal op het NFI zouden sommige sporen verloren kunnen gaan, waarvoor het NFI niet direct de expertise heeft om deze te onderzoeken, maar die door de specialistische maatwerkaanpak van andere instituten wellicht wel aan het licht kunnen komen. Ook wordt genoemd dat de politie bij het veiligstellen van sporen uitgaat van hun kennis van wat het NFI wel of niet kan of wil onderzoeken; in die zin hangt het onderzoek op plaats delict samen met de productcatalogus van de 'preferred supplier'. Andere aanbieders zouden nieuwe of andere methoden kunnen hebben die ook andere sporen kunnen onderzoeken of andersoortig bewijsmateriaal kunnen opleveren, maar dat moet dan wel in beeld zijn bij de recherche.

Aan de andere kant van de keten staat het forensisch-technisch bewijs in de rechtszaal. Daarbij staat de rapportage vaak centraal. Deze is minder genormeerd dan het forensisch onderzoek op basis waarvan wordt gerapporteerd. Dat ligt deels in de aard der zaak, aangezien het bij de rapportage gaat om interpretatie en daarbij altijd een zeker subjectief element te pas komt. Niettemin wordt door velen benadrukt dat ook de rapportage aan bepaalde eisen moet voldoen – transparant, begrijpelijk, volledig en met een gestandaardiseerd gebruik van bepaalde begrippen. Op dit terrein wordt langzaam voortgang geboekt; ENFSI is bijvoorbeeld bezig om richtlijnen voor rapportages te ontwikkelen.

Er valt volgens respondenten nog het nodige te verbeteren. Sommigen wijzen daarbij op het recente onderzoek *Bijkans begrepen* (De Keijser e.a., 2009:66). Daaruit zou blijken dat er sprake is van een flinke kennisoverschatting bij rechters en advocaten over hun begrip van formuleringen in rapportages, maar ook – wellicht nog belangrijker – dat de deskundigen zelf niet altijd in voldoende mate boven de materie staan om feitelijk onbegrip bij rechters en advocaten te signaleren en adequaat te corrigeren. Op dit vlak valt zowel bij forensisch onderzoekers als bij praktijkjuristen nog het nodige te leren, een belangrijk aandachtspunt voor de opleiding van beide beroepsgroepen.

Al met al vindt men dat de discussie over verbreding van het forensisch onderzoek zich niet kan beperken tot de fase van laboratoriumonderzoek. Marktwerking in die fase hangt samen met de hele strafrechtketen, vanaf het onderzoek op plaats delict tot aan de rechtszaal. Maatregelen die worden genomen ter bevordering van marktwerking van laboratoriumonderzoek, zoals kwaliteitswaarborgen of aanpassing van de financieringsstructuur, hebben eigenlijk pas zin wanneer tegelijkertijd flankerend beleid wordt doorgevoerd. Dat zou betrekking moeten hebben op kwaliteitsborging voor onderzoek op plaats delict, transport en bewaring van stukken van overtuiging, op standaardisering en beter begrip van rapportages, en op een eerlijk speelveld in de hele strafrechtketen.

5.4.2 Politie en OM

De belangrijkste organisatorische factor voor politie en Openbaar Ministerie bij verbreding van het forensisch onderzoek, met name als dat gepaard gaat met een aanpassing van de financieringsstructuur, is dat politie en OM meer dan nu moeten nadenken over inzet van forensisch onderzoek en meer zelf prioriteiten moeten stellen. Momenteel gebeurt dat al enigszins: de vraag is meestal groter dan het aanbod. Hierdoor kunnen er situaties ontstaan waarbij twee verschillende parketten vinden dat hun onderzoek als eerste moet worden uitgevoerd. Het NFI kan en wil niet prioriteren voor het OM/politie. In die gevallen beslist de landelijk forensisch Officier van Justitie, die als liaison fungeert tussen NFI en OM, in overleg met de FO-officieren van beide parketten, welke zaak prioriteit krijgt binnen het NFI, binnen de kaders van de huidige SLA.

Een van de belangrijkste vragen die in de interviews en expertbijeenkomsten werden opgeroepen, is of en hoe de behoeftestellers prioriteiten kunnen stellen in het forensisch onderzoek. Ervan uitgaand dat (meer) marktwerking gepaard gaat met een herziening van de bulkfinanciering van het NFI (zie par. 5.5.1), zal het budgetbeheer voor een groter deel bij politie of OM terecht komen. Deze vraag heeft verschillende aspecten.

In de eerste plaats vragen respondenten zich af wie het budget zou moeten en kunnen beheren. In beginsel zou dat het OM moeten zijn; dat geeft immers leiding aan het opsporingsonderzoek en geeft daarmee richting aan de inzet van middelen (niet alleen geld maar ook personele inzet). Van diverse kanten uitten respondenten twijfels of het OM deze rol op zich wil nemen: de cultuur bij het OM lijkt wars te zijn van marktwerking. Opsporing en vervolging is een staatstaak en daarbij past een financiering door het ministerie, waarbij de minister politieke verantwoording draagt voor beleidsprioriteiten in de opsporing. Het OM zou zich op het standpunt

stellen dat elk forensisch onderzoek dat het nodig vindt in het belang van de opsporing, ook uitgevoerd zou moeten worden; indien daar geen financiering voor is (bijvoorbeeld omdat de in de SLA afgesproken capaciteit voor het lopende jaar op is), zou het ministerie moeten bijspringen. Bij overheveling van budget uit het OM zorgen over extra administratieve lasten; er zou een nieuwe managementlaag nodig zijn die zich doorlopend moet bezighouden met het sluiten van contracten met aanbieders. De voorkeur wordt gegeven aan het NFI als makelaar, die dan zelf moet bepalen hoe het onderzoek zo efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd, al dan niet uitbesteed aan andere instituten. Een dergelijke sleutelpositie van het NFI verhoudt zich echter niet met marktwerving, en is alleen mogelijk indien er bewust voor gekozen wordt het NFI als 'preferred supplier' te handhaven.

Of het OM daadwerkelijk tegen elke vorm van marktwerving is, is overigens de vraag; wij hoorden daarover genuanceerde geluiden in onze interviews en op de eerste expertbijeenkomst. Los daarvan blijft het een belangrijke vraag, indien in de beleidsvorming marktwerving in het forensisch onderzoek wordt overwogen, in welke mate budgetbeheer voor forensisch onderzoek over te hevelen valt naar het OM, en zo ja naar welk niveau binnen het OM (het college van PG's voor keuzes op macroniveau, de landelijk forensisch officier, de FSO's of de forensisch officieren bij het parket?). Ook de administratieve lasten die aanbesteding door het OM van forensisch onderzoek met zich brengt verdienen volgens respondenten aandacht in de besluitvorming. Tot slot zou ook de taakomschrijving van de liaisonfunctie bij het OM moeten worden herzien, die momenteel alleen het NFI omvat maar geen andere instituten (die grotendeels op de markt zijn gekomen nadat de huidige taakomschrijving in 2005 werd vastgesteld).

Een tweede aspect dat respondenten noemen is de deskundigheid om keuzes te maken in het uitzetten van forensisch onderzoek. Bij een markt met meerdere aanbieders zal van geval tot geval gekozen moeten worden voor een bepaalde aanbieder; voor sommige typen onderzoek zal de keuze beperkt zijn, maar met name voor veelvoorkomende typen zullen er meerdere aanbieders zijn. Er wordt algemeen aangenomen dat er niet alleen op prijs geselecteerd zal moeten worden, maar vooral ook op kwaliteit. Maar zijn politie en justitie in staat om de kwaliteit van de resultaten van forensische aanbieders te beoordelen? Dit vergt specialistische kennis die vaak niet in huis is bij de aanvragers van forensisch onderzoek. (In de tweede expertbijeenkomst werd in dit licht verwezen naar het fenomeen dat de overheid bij afslankingsoperaties met uitbesteding van diensten vaak expertise verliest, waardoor de overblijvende ambtenaren onvoldoende kennis hebben om offertes van marktpartijen goed te kunnen beoordelen.)

Een derde aspect is dat men verwacht dat bij verbreding van het forensisch onderzoek met overheveling van budget naar politie of OM, de politie het forensisch onderzoek meer in huis zou houden. Ze hebben dan immers meer financiële armslag en directere controle op het onderzoek. Deze ontwikkeling is te zien in het VK: de politie gaat zelf laboratoria ontwikkelen waar een deel van het bulkwerk gedaan kan worden of waar geprioriteerd wordt (de keuze maken welke sporen wel en niet worden opgestuurd naar een extern laboratorium). Als zich dat zou voordoen, is dat in beginsel niet verkeerd – het is immers ook staande praktijk dat het NFI nieuwe methoden ontwikkelt die na verloop van tijd uitgeleerd en overgedragen worden aan de recherche – maar het vraagt wel om bezinning op de verschillen in kwaliteitsborging tussen (extern) deskundigenonderzoek en (intern) opsporingsonderzoek.

Een laatste en bepaald niet onbelangrijk aspect is een verwacht positief effect op de efficiëntie van het forensisch onderzoek. Als politie en justitie forensische onderzoeken uit eigen budget moeten betalen, dan gaan zij meer nadenken welke bewijsstukken wel en niet worden opgestuurd. Een (prototypisch maar verouderd) voorbeeld dat enkele keren werd genoemd is een krat bier dat wordt aangetroffen bij een plaats delict. Als de politie niets hoeft te betalen, dan is het makkelijker voor hen de hele krat met alle flesjes naar het laboratorium te sturen in de hoop dat er ergens iets wordt gevonden. Indien de politie moet betalen voor onderzoeken, dan stuurt men alleen die flesjes uit het krat op waarbij de kans het grootst is dat er sporen aanwezig zijn.

5.4.3 Het NFI

De positie van het NFI staat centraal in de discussie over het forensisch onderzoek. De huidige juridische en organisatorische vormgeving van het NFI vormt dan ook een van de belangrijkste aandachtspunten bij de vraag naar invoering van (meer) marktwerving.

De juridische positie van het NFI als organisatorisch onderdeel van het Ministerie van Justitie roept in meerdere opzichten vragen op. Voor sommigen biedt deze inbedding de schijn van afhankelijkheid: deze status bevestigt het beeld van het NFI als ketenpartner van justitie en

daarmee als opdrachtnemer van politie en OM, en niet als gelijkwaardig opdrachtnemer voor de verdediging. Het bevestigt bovendien het beeld van het NFI als 'preferred supplier' voor politie en justitie. Bovendien kan de indruk gewekt worden dat het NFI politiek aangestuurd wordt door justitie, en daarmee niet onafhankelijk is. Daarmee kan de huidige status afbreuk doen aan het imago van neutrale onderzoeksinstelling en in de weg staan aan invoering van marktwerking. Tegenover dit geluid wordt echter gesteld dat er een verschil is tussen onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Het NFI heeft weliswaar een directe band met het ministerie, maar is onpartijdig. Ook rechters worden betaald door justitie, en die worden algemeen erkend als onpartijdig. Het NFI krijgt opdrachten van het OM, maar voert die onpartijdig uit.

Een gerelateerd aspect is het karakter van het NFI als organisatie. Diverse respondenten schetsen het beeld van het NFI als een ambtelijke organisatie met ambtelijke reflexen. Dat zou ervoor zorgen dat medewerkers met inhoudelijke problemen naar hun leidinggevende stappen in plaats van naar de opdrachtgever (wat wetenschappelijke onderzoekers zouden moeten doen). De leidinggevende denkt eerst aan de gevolgen voor de eigen organisatie en is bang voor reputatieschade. Bovendien zou de cultuur op het NFI mee kunnen brengen dat er eerder 'crime fighters' dan wetenschappelijk onafhankelijk denkende onderzoekers werken. Het beeld van een ambtelijke cultuur wordt echter tegengesproken door het NFI zelf. Men is de afgelopen jaren juist hard bezig om een wetenschappelijke cultuur in te voeren, waarbij inmiddels twee 'principal scientists' zijn aangesteld (Charles Berger en Didier Meuwly). Er is een behoorlijke cultuuromslag gemaakt, van een overheidsinstantie met ambtenaren naar een technologiebedrijf met wetenschappers, dat niet bureaucratisch maar veel meer bedrijfsmatig werkt. Dergelijke cultuurveranderingen hebben tijd nodig; de medewerkers moeten wennen aan het feit dat het NFI klanten en producten heeft, maar volgens de NFI-leiding is de cultuuromslag voor een belangrijk deel al werkelijkheid. De nieuwe bedrijfsvoering, die ook af te lezen valt aan het Programma Verkorting Levertijden en de SLA's die sinds 2009 met het OM worden vastgesteld, zal mede te danken zijn aan het aantreden de algemeen directeur, Tjin-A-Tsoi, afkomstig van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, die de visie neerzet van het NFI als een technologiebedrijf in een markt van forensische aanbieders.

De directie van het NFI geeft aan onmiskenbaar vóór marktwerking te zijn. Zij voelen zich belemmerd door het feit dat het NFI onderdeel van het Rijk is, en daarmee een bestuursorgaan dat valt onder de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur. Daarmee zijn allerlei regels, financieringsstructuren en kabinetsbeleid van toepassing, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal mensen dat je in dienst kunt nemen en de mogelijke investeringen. Er is sprake van capaciteitsregulering, een regulering van aanbod in plaats van afstemming van aanbod op de vraag; daarom ook moet in de huidige situatie het OM de vraag afstemmen op het aanbod, in plaats van omgekeerd. Het NFI heeft een voorkeur voor een andere juridische status: geen bestuursorgaan, maar een staatsbedrijf, zoals Schiphol en de NS. Daarmee zou het wel in handen van de overheid blijven, maar meer op afstand en met een onafhankelijke bedrijfsvoering. De status van overheidsorgaan betekent immers ook dat het NFI alleen voor de overheid mag werken en zich, volgens de NFI-directie, bijvoorbeeld niet mag begeven op de particuliere markt in Nederland of in Europa. Samenwerking met commerciële bedrijven is hierdoor niet mogelijk. Als de markt in Nederland zou worden vrijgegeven, waarbij andere aanbieders concurreren met het werk van het NFI, dan moet, zo stelt het NFI, het NFI zich ook kunnen begeven op de markt waarop de particuliere aanbieders opereren, met een belangrijk aandeel voor particuliere opdrachtgevers (zie hfd. 6).

Naast de juridische status van het NFI, is van belang wat de mogelijke gevolgen zijn voor het NFI als er (meer) marktwerking wordt ingevoerd, met name wanneer de financieringsstructuur wordt aangepast. Eén van de meest consistente geluiden die we hoorden in ons onderzoek is dat een markt met meerdere aanbieders, ook als hun aandeel relatief klein is, het NFI scherp houdt. Dit 'scherp houden' wordt gezien als een van de belangrijkste voordelen van marktwerking. Een nadeel van een monopolie is immers dat monopolisten lui zijn en geen reden hebben om hun gedrag aan te passen aan hun omgeving. In de interviews en op de expertbijeenkomsten werden de nodige voorbeelden gegeven van een verbetering of verbreding van het NFI-aanbod onder invloed van alternatieve aanbieders. Een voorbeeld is dat het NFI niet genegen was in hun DNA-profielen een bepaalde DNA-marker op te nemen die voor Duitsland belangrijk is (en die in het licht van het Verdrag van Prüm, waarbij DNA-databanken worden gekoppeld, dan ook opgenomen zou moeten worden); op het moment dat TMFI deze marker wel ging onderzoeken,

ging ook het NFI daartoe over. Evenzo ging het NFI na bestudering van de productcatalogus van Verilabs kijken of het eigen aanbod wel voldoende concurrerend was. Het NFI is zich aldus terdege bewust van de mogelijkheid van concurrentie: “Die kleintjes kunnen je toch behoorlijk pijn doen”, aldus de NFI-directie in ons interview. Zodra het NFI een fout maakt of een andere partij sneller of beter is, kan dit tot schade leiden bij het NFI. Het verandertraject bij het NFI is dan ook mede ingezet vanwege de opkomst op de markt van alternatieve aanbieders.

Een gerelateerd aspect van het ‘scherp houden’ is de contra-expertises die andere instituten aanbieden. Ook deze bieden een externe prikkel voor het NFI om zorgvuldig te werk te gaan. Indien blijkt dat een contra-expertise een fout aantoonst in het NFI-onderzoek, loopt het NFI reputatieschade op.

Tekenend voor de functie van ‘scherp houden’ is dat twee oud-werknemers van het NFI die nu zelf FO-aanbieder zijn, bij onze interviews aangaven dat het NFI veel gevoeliger is voor externe prikkels dan voor interne. Kritische publicaties in vakbladen hadden meer effect dan interne initiatieven om een meer wetenschappelijke aanpak van onderzoek en rapportages te bewerkstelligen. Een van hen formuleert het aldus: “Ik heb meer veranderd binnen het NFI sinds de vijf jaar dat ik er weg ben dan tijdens de vijftien jaar die ik er gewerkt heb.”

Overigens geven sommigen aan dat marktwerking geen noodzakelijke voorwaarde is voor het ‘scherp houden’ van het NFI. Journalisten en kritische ondervragingen ter terechtzitting kunnen ook deze functie vervullen. Het ingezette verandertraject is ook een gevolg van gemaakte fouten bij enkele grote zaken, zoals de Schiedammer Parkmoord. Niettemin kwam volgens het NFI zelf de echte bewustwording van het feit dat zaken anders moesten worden aangepakt, door berichten in de media en kamervragen over de zaakachterstanden bij het NFI, die de vraag opriepen of zaken niet konden worden uitgezet bij andere instituten die inmiddels waren opgericht. Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat de aanwezigheid van meerdere aanbieders met verschillende productcatalogi een belangrijke functie vervult in het scherp houden en efficiënter laten functioneren van het NFI.

Tot slot zijn nog twee andere aspecten van belang. Een reële consequentie van het verzelfstandigen van het NFI en het vrijgeven van de markt is dat het NFI hoogstwaarschijnlijk zal moeten inkrimpen. Dat is duidelijk te zien in het VK, waar de oude monopolist, de FSS, is verzelfstandigd en de markt is vrijgegeven. De gevolgen daarvan zijn geweest dat het marktaandeel van de FSS aanzienlijk is gezakt, tot naar schatting zo’n 60 procent. Dit gaat gepaard met aanzienlijke ontslagen en sluiting van sommige bedrijfsonderdelen. Dat hoeft overigens niet noodzakelijk te leiden tot kapitaalvernietiging of grotere werkloosheid; een deel van het personeel kan immers terecht bij de groeiende andere instituten, en apparatuur of laboratoria zouden ook door anderen kunnen worden overgenomen. Wat de precieze gevolgen op dit vlak zijn in het VK, viel binnen het bestek van ons onderzoek niet te achterhalen.

Het tweede punt betreft de positie van de DNA-databank. Deze valt onder het beheer van het NFI, tot 1 januari 2009 bij de afdeling DNA-typing van het NFI, maar sinds 1 januari 2009 als zelfstandig onderdeel binnen het NFI. Indien het NFI zou worden geprivatiseerd, dan zou de DNA-databank ondergebracht moeten worden bij de overheid. De DNA-databank zou niet in handen moeten komen van een private marktpartij. Wellicht is de DNA-databank in dat opzicht te vergelijken met de essentiële infrastructuur in andere sectoren, zoals het spoor of het energienet. Bij liberalisering van de markt moet dergelijke infrastructuur beheerd worden door een onafhankelijk orgaan onder toezicht van de overheid. Ook als het NFI niet zou worden geprivatiseerd maar wel enige vorm van marktwerking zou worden ingevoerd, kan men zich volgens sommigen bezinnen op de positie van de DNA-databank. De huidige situatie is immers dat DNA-profielen die door andere aanbieders worden gemaakt, aan de beheerder van de DNA-databank bij het NFI worden aangeboden voor opname en profielvergelijking in de databank. Wanneer dat resulteert in een treffer, is dat het werk van het NFI. In die zin verkrijgt het NFI een zekere concurrentievoorsprong in naamsbekendheid en reputatie door het beheer van de databank.

5.4.4 Onderzoek en ontwikkeling

Onderzoek en ontwikkeling (O&O) is een belangrijk element in het forensische onderzoeksveld. Alleen door onderzoek ontdek je nieuwe methoden en inzichten die gebruikt kunnen worden ten behoeve van de waarheidsvinding. Op dit moment is 15% van het budget van het NFI

gereserveerd voor O&O. Bij opening van de markt en een andere financieringsstructuur van het forensisch onderzoek, zou dit moeten worden herzien.

Ook marktpartijen doen naar eigen zeggen aan O&O. Verilabs (gekoppeld aan LGC) investeert ongeveer 7% van de omzet in O&O. De kleinere spelers kunnen dit echter niet opbrengen. Deze particuliere instellingen zijn niet groot genoeg om een afdeling O&O te hebben.

Diverse partijen uitten een zorg dat bij invoering van meer marktwerking O&O in Nederland op een lager plan komt te staan. Daarbij wordt meestal verwezen naar het VK, waar de FSS voor de liberalisering internationaal vooropliep op het gebied van O&O met veel gezaghebbende wetenschappelijke publicaties. FSS heeft door het openen van de markt een deel van de markt verloren en heeft flink moeten bezuinigen en snijden in de organisatie, waardoor er ook minder budget is voor onderzoek en ontwikkeling. Sinds de liberalisering is de reputatie van de FSS als vooraanstaand onderzoeks- en ontwikkelingscentrum flink achteruitgegaan. Sommigen plaatsen echter een kanttekening bij dit beeld: sinds de liberalisering zijn andere partijen meer aan O&O gaan doen. De daadwerkelijke invloed van vrije marktwerking op O&O kan dan ook pas worden beoordeeld wanneer het hele plaatje in beeld is. Wordt de terugval in wetenschappelijke publicaties en innovaties bij de FSS gecompenseerd door een stijging bij andere instituten? Binnen het bestek van dit onderzoek viel daarover geen materiaal te verzamelen; het is een belangrijk aandachtspunt voor nader onderzoek. Te meer daar de theorievorming over de invloed van marktwerking op innovatie niet eenduidig is. Het algemene inzicht in de economie is dat er geen lineair verband is, en dat te weinig concurrentie niet tot innovatie leidt en te veel ook niet. Binnen dat algemene inzicht verschillen de theorieën: de ene kant benadrukt dat innovatie wordt gedreven door winsttoegmerk en dat concurrentie stimuleert om te innoveren, de andere kant stelt dat O&O investeringen vergt (zoals dure apparatuur) die ten koste gaan van de winst, waardoor vooral monopolisten of aanbieders met aanmerkelijke marktmacht ruimte hebben om te innoveren. Een analyse van de Engelse markt zou interessant empirisch materiaal kunnen opleveren om deze theoretische inzichten nader te toetsen.

Voorts is relevant dat er verschillende typen onderzoek en ontwikkeling zijn, van praktijkgericht tot fundamenteel onderzoek. Verschillende respondenten benadrukken het belang van een band tussen praktijkgericht onderzoek en de uitvoeringspraktijk; als een forensisch laboratorium alleen een productiefabriek zou worden zonder enige vorm van onderzoek, verliest het aan scherpte en riskeert het zicht te verliezen op de nieuwste stand van de techniek. Ook is het voor degenen die aan onderzoek en ontwikkeling doen belangrijk om voeling te houden met de praktijk door regelmatig zelf betrokken te zijn bij praktijkonderzoeken. In een marktsituatie valt te verwachten dat laboratoria, voorzover zij ruimte zien om aan O&O te doen, vooral praktijkgericht onderzoek gaan verrichten, in antwoord op concrete behoeften uit de praktijk.

Voor fundamenteel onderzoek, dat belangrijk is voor de forensische wetenschap en de langetermijnonwikkeling van nieuwe methoden en technieken, geven respondenten aan dat dit gestimuleerd moet blijven door de overheid, maar niet van nature bij het NFI zou moeten liggen. Het ligt volgens diverse respondenten meer voor de hand dat dit type onderzoek bij universiteiten plaatsvindt. Daartoe zou een deel van het huidige budget voor O&O (15% van de ca. 65 miljoen euro bulkfinanciering voor het NFI) kunnen worden overgeheveld naar NWO of een vergelijkbare instantie, die fundamenteel forensisch onderzoek vervolgens in competitie kan uitzetten onder wetenschappelijke onderzoekers.

Enkele respondenten maken in dit verband een vergelijking met de medische sector, waar Universitaire Medische Centra zijn die zowel praktijk als wetenschappelijk onderzoek bedrijven. Op die manier blijven de mensen die aan O&O doen op de universiteit betrokken bij de dagelijkse onderzoeken die worden uitgevoerd, en omgekeerd.

Een aandachtspunt van een andere orde bij meer marktwerking in het forensisch onderzoek is het intellectueel eigendom op vindingen. Het NFI heeft in het verleden veel gedaan aan het ontwikkelen van nieuwe methoden, die na succesvol uittesten overgedragen worden aan de politie; daarbij is tot nu toe weinig aandacht besteed aan bescherming van het intellectueel eigendom. In een marktsituatie valt te verwachten dat nieuwe methoden en technologieën worden geotrooieerd en tegen betaling in de markt worden uitgezet (ook aan het buitenland). Dat gebeurt nu ook door andere aanbieders, zoals Verilabs met enkele vindingen, hoewel ook particuliere instituten soms nieuwe methoden vrij aanbieden. Voor zover het NFI een overheidsorgaan blijft, is het echter de vraag in welke mate het intellectueel eigendom mag beschermen, in relatie tot particuliere aanbieders en tot afnemers van nieuwe methoden bij politie en justitie. Intellectueel eigendom is een belangrijk discussiepunt bij marktwerking in het

forensisch onderzoek (Nijboer, 2008:147), een onderdeel van de bredere – en moeizame – discussie over markt en overheid.⁶³ Daarbij zal men onder andere moeten bepalen in hoeverre forensisch onderzoek een publiekrechtelijke taak is⁶⁴ (zie daarover par. 5.6.1).

5.4.5 Opleiding

Een laatste organisatorische factor die zijdelings aan de orde kwam in onze gesprekken, betreft de opleiding van forensisch onderzoekers. Er bestaat een tweejarige Masteropleiding in Amsterdam (in samenwerking met het NFI), terwijl ook de universiteiten in Leiden en Maastricht vakken of afstudeerprofielen op dit terrein aanbieden. Diverse hogescholen (Amsterdam, Leeuwarden) bieden forensische opleidingen aan en hebben lectoren aangesteld in forensisch onderzoek. De komende jaren komen veel afgestudeerde studenten op de markt; die zullen lang niet allemaal terecht kunnen (of willen) bij het NFI en bij andere instituten (die ook op de private markt actief zijn) aan de slag gaan, of een bedrijfje voor zichzelf gaan beginnen. Dat zou een positief effect kunnen hebben op de concurrentie.

Aan de andere kant is de vraag wat het niveau en de precieze inhoud zijn van alle opleidingen. Voldoen ze niet alleen aan de eisen van de VSNU of HBO-raad, maar ook aan specifieke behoeften van de forensische sector? Door een ‘wildgroei’ aan bomen dreigt het zicht op het bos verloren te raken. ‘Langzamerhand groeit het besef dat niet alleen studenten maar ook werkgevers gebaat zijn bij meer duidelijkheid over opbouw, inhoud en eindtermen van de verschillende studies’ (Nelen, 2008:66).

Het NFI doet voorts veel aan interne opleiding van medewerkers, om te voldoen aan de eigen standaarden en behoeften van forensisch onderzoekers. Indien de markt zou worden geliberaliseerd, zouden marktpartijen mogelijk tegen betaling deze cursussen kunnen afnemen. Het NFI verwacht niet dat marktwerving zou leiden tot aanpassing van hun interne opleiding; men ziet de kwaliteit van de opleiding van medewerkers als één van de aspecten waarop het NFI zich wil onderscheiden.

5.5 Financiële-economische aspecten

5.5.1 Prijsstelling en verdeling van middelen

In het voorgaande kwam al regelmatig de huidige financieringsstructuur ter sprake. De bulkfinanciering van het NFI verhoudt zich slecht met het idee van verbreding van het forensisch onderzoek. Een zekere marktwerving van vraag en aanbod veronderstelt immers een ‘level playing field’, een eerlijk speelveld. Zoals een van de geïnterviewden de huidige situatie kenschetste: “Dit is wel erg ‘unlevel’, dat het ene gratis is en het andere niet.”

Vanzelfsprekend is onderzoek bij het NFI niet gratis, maar omdat de kosten niet worden doorberekend aan de vragende partij voelt het veelal als kosteloos onderzoek. Dat biedt ook een van de belangrijkste argumenten om de financieringsstructuur aan te passen: de huidige structuur biedt weinig prikkels om kostenefficiënt om te gaan met forensisch onderzoek. Het NFI benadrukt dat er schaarste is – een eindige capaciteit bij het NFI om onderzoeken te verrichten – en dat er dus kosten-batenafwegingen moeten worden gemaakt.

Het feit dat er schaarste is dringt maar moeilijk door in de juridische gedachtevorming, zo stelt het NFI. Men heeft veel moeite moeten doen om een Service Level Agreement met OM en politie tot stand te brengen waarin plafonds worden gesteld per jaar per productgroep. Op beleidsniveau is men echter inmiddels wel gewend aan het idee van schaarste en de noodzaak om prioriteiten te stellen in de aanvragen van forensisch onderzoek.

Doorberekening van kosten is het meest inzichtelijke middel om kosten-batenafwegingen te faciliteren. Het NFI zelf vindt in dat licht het overhevelen van budget van NFI naar politie/justitie een goede zaak. Ook andere instituten benadrukken de wenselijkheid van het verplaatsen van budget van NFI naar de vraagkant. De 3,5 miljoen euro die in het huidige proefproject beschikbaar zijn, zijn daarvoor een goede eerste stap, maar in het licht van het totale budget –

⁶³ Een wetsvoorstel Markt en overheid is al sinds de jaren '90 in voorbereiding, maar heeft lange tijd een sluimerend bestaan geleid; zie *Kamerstukken II* 2006–2007, 28 050 en 30 800 XIII, nr. 12. Inmiddels (mei 2010) is het wetsvoorstel aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid in behandeling bij de Eerste Kamer. Zie Kamerstukken 31 354.

⁶⁴ Zie het in de vorige noot genoemde wetsvoorstel, art. 25h lid 2 Mw: ‘Dit hoofdstuk is niet van toepassing op het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak.’

rond de 65 miljoen euro – is dat te weinig om echt marktwerking op gang te brengen. In de interviews en expertbijeenkomsten kwam herhaaldelijk naar voren dat een groter deel van het budget overgeheveld zou moeten worden, met name voor de gebieden waar veel vraag en aanbod is (DNA en toxicologie). Het is echter onverstandig om het hele budget ineens over te hevelen, zoals in Engeland is gebeurd, omdat dit een schokeffect op de markt teweeg brengt en een (te) sterke neerwaartse druk geeft op de prijs, die onder de kostprijs dreigt te zakken door een grote overcapaciteit in de markt. Hoewel (geleidelijke) overheveling van budget vrij unaniem als wenselijk werd gezien door onze respondenten, blijft het wel de vraag wie dan budgetverantwoordelijk zou moeten worden (zie par. 5.4.2).

Verwacht wordt dat overheveling van budget en invoering van (meer) marktwerking een positief effect heeft op de prijs/prestatieverhouding van forensische producten. Marktwerking dwingt je immers na te gaan hoeveel een onderzoek precies kost. Of het prijsmechanisme volstrekt transparant werkt, is echter de vraag, aangezien niet te verwachten valt dat voor alle typen forensisch onderzoek echte marktwerking zal (of kan) ontstaan. Concurrentie valt eerder te verwachten bij producten met relatief lage vaste kosten en/of veel vraag. In een gedeeltelijk opengestelde maar voor sommige productgroepen monopolistische markt zou toegezien moeten worden (bijvoorbeeld door een toezichthouder) dat het NFI niet een monopolietoelage doorvoert of productgroepen kruissubsidieert (dat wil zeggen de kosten van producten uit het vrijemarktsegment te boeken bij de gemonopoliseerde producten). Verder zal de aanpassingswet van de Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid⁶⁵ van belang zijn voor de prijszetting en toerekening van vaste kosten bij het NFI.

Overigens moet het mogelijke effect van marktwerking op de prijsstelling van forensische producten niet worden overdreven. Door vrijwel alle partijen wordt benadrukt dat de kwaliteit voorop staat, en de aanvragers van forensisch onderzoek zullen dan ook boven alles op kwaliteit willen selecteren.⁶⁶ Pas wanneer er voldoende vertrouwen bestaat in kwaliteit, zal men selecteren op aspecten als snelheid en prijs.

Een probleem dat nog zijdelings ter sprake kwam in ons onderzoek betreft de tarieven die worden gehanteerd voor deskundigen. De standaardtarieven die worden genoemd in de Wet tarieven in strafzaken worden door meerdere partijen als achterhaald beschouwd; zij noemen de tarieven die daar in staan “niet meer van deze tijd”. Bij de beleidsvorming over de toekomst van het forensisch onderzoek zou dan ook nog eens gekeken kunnen worden naar deze wet.

5.5.2 Vormen van marktwerking

Er zijn verschillende beleidstypen om marktwerking te stimuleren. Het *Onderzoek marktwerkingsbeleid* (EZ, 2008), gebaseerd op een literatuurstudie naar ontwikkelingen in het marktwerkingsbeleid in elf sectoren, onderscheidt vier beleidstypen:

- *privatisering*: afstoten van overheidseigendom;
- *liberalisering*: openstellen markt voor nieuwe toetreders (o.a. door afschaffing wettelijk monopolie) en/of prijzen vrijgeven (prijsdifferentiatie toestaan);
- *aanbesteden* (veelal na decentralisatie / verleggen van beleids- en budgetverantwoordelijkheid);
- *vraagfinanciering* (het rechtstreeks beschikking geven aan gebruikers over middelen om hun zeggenschap op de markt te kunnen laten gelden).

De eerste twee vormen zijn vooral toegepast in netwerksectoren, de laatste twee bij decentraal openbaar vervoer, reïntegratie, kinderopvang en de taxi-sector.

Voor de verbreding van forensisch onderzoek valt te denken aan een combinatie van beleidstypen. Privatisering van het NFI ligt niet direct voor de hand, maar wel in aanmerking komt het op meer afstand plaatsen van het NFI door het om te vormen van bestuursorgaan tot staatsbedrijf (zie par. 5.4.3). Liberalisering in de zin van afschaffen van een wettelijk monopolie is formeel niet aan de orde omdat er geen wettelijk monopolie is, maar de facto komt invoering van marktwerking wel neer op liberalisering door de markt feitelijk meer open te stellen voor andere aanbieders. In ons onderzoek is door respondenten vooral gewezen op de laatste twee beleidstypen: het overhevelen van budget aan de afnemers (politie/OM) oftewel

⁶⁵ Zie noot 63.

⁶⁶ Daarbij is wel een belangrijk aandachtspunt of de kwaliteit van aanbieders voldoende inzichtelijk is voor de afnemers en of zij op de hoogte zijn van de feitelijke kwaliteitsborgsystemen van andere instituten; vgl. par. 5.3.2.

vraagfinanciering, waarbij aanbesteding als mogelijke vorm van inkopen van capaciteit in aanmerking komt.

Aanbesteden wordt vaak genoemd als model voor typen forensisch onderzoek waar relatief weinig vraag naar is of die dure apparatuur vergen. In het VK sluit de politie bijvoorbeeld contracten voor meerdere jaren af met bepaalde aanbieders. Het model van concurrentie *om* de markt (periodieke aanbesteding) hanteert men vooral bij terreinen met hoge kosten, zoals in het decentrale openbaar vervoer. Daarbij kan ook kapitaal worden overgeheveld in plaats van vernietigd, zoals busmaatschappijen de verplichting kennen om personeel over te nemen als ze de aanbesteding gegund krijgen. Het is niet duidelijk of de forensische markt in dit opzicht vergelijkbaar is met het openbaar vervoer; er zijn de nodige verschillen in omvang en typen werk. De overheid zou kunnen bepalen dat sommige typen onderzoeken die dure apparatuur vergen toch gedaan moeten worden en dat daarvoor een wettelijk monopolist wordt aangewezen, met een afgescheiden financieringsstroom. Dat zou in het kader van marktwerkingsbeleid dan wel alleen moeten gelden voor gebieden waar een intrinsiek monopolie geldt, dus die zich van nature niet lenen voor marktwerking; zowel het NFI als andere instituten zijn van mening dat er nauwelijks terreinen zijn waarvoor een intrinsiek monopolie bestaat (met uitzondering wellicht van fundamenteel forensisch-wetenschappelijk onderzoek, zie par. 5.4.4).

Het model van concurrentie *op* de markt wordt vooral genoemd voor productgroepen waar feitelijk al een markt voor bestaat omdat er voldoende gelijkwaardig aanbod is. De meest genoemde groepen zijn DNA, op enige afstand gevolgd door toxicologie, drugs en digitaal onderzoek. Overigens wordt verwacht dat andere instituten naast deze veelgevraagde producten ook zullen proberen kleine producten in hun catalogus op te nemen om een zo breed mogelijk pakket aan te kunnen bieden. Dit valt reeds af te lezen aan het aanbod van bijvoorbeeld TMFI en Verilabs (zie par. 3.3). Aan de andere kant kunnen alternatieve aanbieders zich ook juist specialiseren in bepaalde niches in de markt, bijvoorbeeld in zeer intensief maatwerkonderzoek, zoals IFS aanbiedt.

Bepaalde typen forensisch onderzoek komen zo sporadisch voor dat men snel geneigd is te zeggen dat daar geen markt voor is en dus ook geen marktwerking. Bij de opmerking worden door sommigen kanttekeningen geplaatst. Ten eerste is het denkbaar dat onderzoek waar sporadisch vraag naar is, wordt uitgevoerd door specialisten die een andere hoofdtaak hebben; te denken valt bijvoorbeeld aan academici die wetenschappelijk onderzoek doen en die de faciliteiten en capaciteiten hebben om zeldzaam specialistisch forensisch onderzoek uit te voeren.

Ten tweede is het NFI weliswaar een zogeheten '*full service-lab*', dat wil zeggen dat ze alle diensten aanbieden, maar ondanks de grote hoeveelheid productgroepen (zie Bijlage 1) heeft het NFI niet alles in huis. Exotische typen onderzoek worden door het NFI elders ingekocht, veelal in het buitenland. Deze inkoop hoeft echter niet per se door het NFI te gebeuren; een makelaarsfunctie van het NFI is voor de afnemers vanuit de éénloketgedachte weliswaar aantrekkelijk, maar niet per se noodzakelijk. Ook andere aanbieders kunnen diensten elders inkopen. Verilabs stelt bijvoorbeeld dat het een minstens even breed palet aan forensische diensten kan bieden als het NFI. Ook kan politie of justitie zelf op zoek gaan in het buitenland naar een deskundige op een bepaald zeer specialistisch gebied.

De derde kanttekening ligt in het verlengde hiervan. De markt is bepaald niet beperkt tot Nederland, dat sowieso te klein is voor een aanbod aan forensische diensten over de volle breedte van het spectrum. In de huidige praktijk wordt al regelmatig een beroep gedaan op dienstaanbieders in het VK, België, Duitsland en Zwitserland. Dit impliceert dat het niet per se noodzakelijk is een *full service-lab* in Nederland te handhaven. Het investeren in dure apparatuur en kennisintensieve specialismen voor relatief zeldzaam voorkomende vormen van onderzoek, al dan niet via aanbesteding, is wellicht niet de meest kosteneffectieve manier om het beschikbare budget voor forensisch onderzoek te besteden. Uit de eerste expertbijeenkomst bleek dat diverse aanwezige praktijkmensen niet bijzonder hechtten aan het in de lucht houden van exotische specialismen in Nederland. Daarvoor kijkt men liever naar het buitenland, in de verwachting dat elk specialisme altijd wel ergens ter wereld wordt ontwikkeld. Overigens worden ook daar wel weer kanttekeningen bij geplaatst; niet elk type onderzoek leent zich even goed voor uitbesteding aan het buitenland, bijvoorbeeld als biologisch materiaal door grenscontroles heen moet. Ook is er een potentieel significante taalbarrière, wanneer niet alleen het onderzoek maar ook de daarop gebaseerde rapportage door een buitenlandse deskundige wordt opgesteld. De rapportage zal veelal moeten worden vertaald in het Nederlands om de deelnemers aan het Nederlandse

strafproces in de gelegenheid te stellen het bewijsmateriaal te beoordelen, maar vertaling van forensische rapportages is geen sine cure, onder andere niet door een gebrek aan internationaal gestandaardiseerde begrippen. Over het algemeen is men wel van mening dat een Europese markt voor forensisch onderzoek veel kansen biedt, maar daarvoor zijn nog wel de nodige juridische en taalbarrières te overwinnen.

5.6 Reguleringsaspecten

5.6.1 Publiek belang

Een centraal punt in de discussie is in welke mate forensisch onderzoek een publieke taak is. Is het hebben van een (*full service*-)laboratorium voor forensisch onderzoek een publiek belang? De WRR (2000:20-21) definieert een publiek belang als volgt:

Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot *doelstelling* van haar beleid maakt om dit belang te behartigen.

Met Van Damme en Schinkel (2009:5-6) kan men zich afvragen of de nadruk op de (politiek-subjectieve) overtuiging van de overheid gelukkig is in deze definitie; de doelstellingen in het overheidsbeleid kunnen immers wisselen en blijken dat ook regelmatig, soms in korte tijd, te doen. Het is natuurlijk wel zo dat wat als publiek belang geldt, tijd- en plaatsgebonden is. In het navolgende bespreken we in welke mate onze respondenten forensisch onderzoek zien als een maatschappelijk belang dat de overheid zou moeten behartigen omdat het anders niet goed tot zijn recht komt.

Algemeen wordt erkend dat forensisch onderzoek, als onderdeel van de waarheidsvinding in strafzaken, een groot maatschappelijk belang vertegenwoordigt. De meningen lopen echter enigszins uiteen waar het aankomt op de vraag of de overheid dit belang actief moet behartigen omdat het belang in een (volledig vrije) markt in het gedrang zou komen.

Sommige respondenten vinden het forensisch onderzoek een evident publiek belang, omdat de uitvoering van het forensisch onderzoek onder de ministeriële verantwoordelijkheid moet vallen zodat er publieke verantwoording en *accountability* is. Particuliere instellingen kunnen daarnaast failliet gaan en daarmee lopende onderzoeken blokkeren. In die visie moet het NFI blijven bestaan als bestuursorgaan en als *de facto* of *de jure* monopolist of tenminste als 'preferred supplier'. Deze visie wordt lang niet gedeeld door iedereen aan de vraagzijde (politie en justitie), maar deze partijen uiten, vanuit het eminente belang voor de waarheidsvinding van kwaliteit en continuïteit van dienstverlening, vaak wel een zorg dat een vrije markt niet in staat is om dit belang te borgen.

Daartegenover staat het NFI zelf, dat stelt: "Niets van wat wij doen is specifiek een overheidsaangelegenheid." Het NFI is in deze visie een technologiebedrijf is dat diensten aanbiedt om laboratoriumonderzoek uit te voeren voor klanten. Andere instituten delen deze visie en stellen dat zij in beginsel ook alles kunnen doen wat het NFI doet. Aan de aanbiederskant heerst over het algemeen een groot vertrouwen in marktwerking om een adequaat, efficiënt en kwalitatief hoogstaand aanbod aan forensische producten te handhaven.

Deze discussie wordt weerspiegeld in de juridische literatuur, waarin een gerelateerde vraag aan de orde is. Cleiren (2008) stelt dat de waarheidsvinding een publiek belang is dat een monopolie van overheidswege rechtvaardigt; weliswaar richt zij haar pijlen vooral op zelfbenoemde 'deskundigen' die zich van buitenaf kritisch uitlaten over bepaalde strafzaken, maar zij benadrukt in haar bijdrage dat het primaat voor waarheidsvinding in de vorm van bewijsgaring en de waardering daarvan bij de overheid ligt. Daartegenover stelt Nijboer (2008:147, onze cursivering) het volgende:

het gaat bij het bewijs uiteindelijk om een naar zijn aard algemenere – zo men wil interdisciplinaire – aangelegenheid, die mede wordt genormeerd door algemene methodologische en epistemologische inzichten die niet slechts door het recht worden bepaald. In die epistemologische betekenis kan het recht *noch de staat* een juridisch monopolie op de waarheid en het vinden daarvan doen gelden.

De nadruk op het epistemologische karakter van bewijsvoering, dat vooral in een wetenschappelijke benadering tot zijn recht zal moeten komen, kan men doortrekken naar het forensische onderzoek, dat bovenal een wetenschappelijke basis en borging zal moeten hebben

(vgl. NRC, 2009). Dat biedt een aanknopingspunt voor een middenweg in de discussie over het publiek belang van forensisch onderzoek: de grootste gemene deler bij onze respondenten is dat er zeker ruimte is voor marktwerking in het forensisch onderzoek, onder gelijktijdige borging van randvoorwaarden door de overheid. Zoals Van Damme en Schinkel (2009:18) als les meegeven uit de ervaringen met marktwerking, is het misleidend om te spreken over een tegenstelling tussen marktwerking en het publiek belang; 'het gaat om het vinden van de juiste combinatie van deze twee ordeningsvormen.'

De randvoorwaarden die moeten worden gewaarborgd, zijn bovenal kwaliteit (daarop gaan we hieronder nader in, par. 5.6.2) en verder (fundamenteel) onderzoek en ontwikkeling (zie daarover par. 5.4.4), continuïteit en beschikbaarheid.

Continuïteit is in twee opzichten een belangrijk aandachtspunt. Ten eerste is het, gezien het grote maatschappelijke belang van de strafrechtspleging, onwenselijk dat strafzaken stuklopen omdat een forensisch product niet wordt geleverd door problemen bij de aanbieder. Sommigen wijzen daarop op het risico van faillissement bij particuliere aanbieders. Dit aspect pleit echter niet als zodanig voor forensisch onderzoek als overheidstaak. Hetzelfde probleem doet zich immers voor bij een monopolistische aanbieder die grote zaakachterstanden oploopt (zoals het NFI enkele jaren geleden); meer marktwerking zou dan juist ook een positief effect kunnen hebben op de continuïteit van forensisch onderzoek in lopende strafzaken. Het risico van faillissement van particuliere aanbieders is weliswaar aanwezig, maar de vraag is of dit een groter risico is dan het vastlopen van een zaak door problemen bij de overheid; in het verleden zijn immers ook strafzaken stukgelopen op het zoekraken van dossiers in de strafrechtbanken. Particuliere aanbieders hebben dus geen monopolie op continuïteitsrisico's. Niettemin is het wel een aandachtspunt voor de beleidsvorming of er regels moeten komen voor de bewaring en toegankelijkheid van stukken van overtuiging in geval van faillissement van private aanbieders. Een vergelijkbaar aandachtspunt dat is genoemd in de interviews is dat erop moet worden toegezien dat sporenmateriaal dat wordt toegestuurd aan instituten, op adequate wijze bewaard moet blijven, bijvoorbeeld met het oog op de beschikbaarheid in de toekomst wanneer een koude zaak uit de ijskast wordt gehaald. Voor onder andere DNA moeten laboratoria reeds aan wettelijke vereisten voor opslag voldoen; voor andere sporen moet wellicht overwogen worden om vergelijkbare afdwingbare eisen te stellen, en toezicht te regelen, op het bewaren van sporenmateriaal.

Ten tweede is continuïteit van belang als onderdeel van kwaliteitsborging; forensisch onderzoek vergt specialismen die men beter leert beheersen naarmate men meer zaken uitvoert. (Ook hier wordt soms een vergelijking gemaakt met de medische sector: de kwaliteit van operaties gaat omhoog naarmate het aantal verrichtingen groeit.) Diverse respondenten benadrukten in dit verband dat forensische laboratoria voor langere tijd operationeel moeten zijn en ook voldoende zaken moeten doen om de techniek in de vingers te houden. Ook dit is geen argument tegen marktwerking als zodanig; ook private laboratoria kunnen aan deze eis voldoen. Het kan wel een argument vormen tegen het beleidstype marktwerking in de vorm van periodieke – vooral korterlopende – aanbesteding, omdat dan de continuïteit van de expertise in gedrang komt. Tegelijkertijd pleit het voor marktwerking in de vorm van liberalisering, aangejaagd door vraagfinanciering, op terreinen waar particuliere instituten voldoende kritische massa hebben om over langere perioden de nodige zaken af te handelen.

Wat betreft beschikbaarheid gaat de discussie vooral over de vraag of er een *full service*-lab moet zijn dat alle mogelijke typen forensisch onderzoek kan aanbieden. Daarop zijn we hierboven ingegaan (par. 5.5.2); de beschikbaarheid van forensische diensten zou, grosso modo, vooral gezocht kunnen worden in een Europese of zelfs mondiale markt. De gesignaleerde (juridische en taal)barrières vormen daarvoor vooralsnog een zekere belemmering, maar er zijn geen intrinsieke redenen in verband met de beschikbaarheid van forensische diensten om een overheidsmonopolie in stand te houden.

Al met al kan men concluderen dat continuïteit en beschikbaarheid van diensten belangrijke eisen zijn, die door de overheid kunnen en moeten worden geborgd, maar dat deze geen argumenten opleveren voor de zienswijze dat forensisch onderzoek een intrinsieke publieke taak is die door een overheidsorgaan moet worden uitgevoerd. Ook bij marktwerking kunnen continuïteit en beschikbaarheid worden veiliggesteld, en soms zelfs verhoogd.⁶⁷

⁶⁷ Vgl. de evaluatie van marktwerking en publieke belangen: in de meeste sectoren waren beschikbaarheid en bereikbaarheid van de dienst vaak een randvoorwaarde van het marktwerkingsbeleid, soms vastgelegd in universele dienstverplichtingen. In tien van de elf onderzochte sectoren zijn de beschikbaarheid en bereikbaarheid gelijk gebleven of toegenomen. Alleen in de kinderopvang

5.6.2 Kwaliteitsborging

5.6.2.1 *Het belang van kwaliteit*

Unaniem is men van mening dat de kwaliteit van het forensisch onderzoek voorop staat. Tekenend zijn uitspraken als “Met producten van zo’n hoog kwaliteitsniveau als het forensische onderzoek kun je geen risico’s nemen, het zijn geen wasmachines!” en “Het vergroten van de markt is wenselijk, zolang je de kwaliteit maar kunt waarborgen.” Bij het onderzoek onder politiekorpsen gaven de geïnterviewden als belangrijkste randvoorwaarden voor forensisch onderzoek aan: kwaliteit, integriteit en betrouwbaarheid van het instituut en de medewerkers, de bruikbaarheid van de rapportage en/of het onderzoeksresultaat en de levertijd. Van dit lijstje noemde een overgrote meerderheid kwaliteit als de belangrijkste randvoorwaarde (Zwart, 2010:19). Uit de voorverkenning bleek al dat een belangrijke reden voor politie en OM om geen gebruik te maken van particuliere instellingen is dat zij aangeven weinig zicht te hebben op de kwaliteit van deze instellingen (DGRR, 2009). De nadruk op kwaliteit sluit aan op de visie van de minister:

Voor mij is van primair belang dat wanneer de opdrachtgevers onderzoeksopdrachten plaatsen bij onderzoeksinstituten, het kwaliteitsniveau van al deze instituten goed is en dat de veiligheid van onderzoeksgegevens is gewaarborgd. Uitbesteding mag niet ten koste gaan van de kwaliteit.⁶⁸

Het vergroten van kwaliteit van forensisch deskundigen is dan ook een van de speerpunten in de Nederlandse visie op een toekomstig JBZ-meerjarenbeleidskader 2010–2014, ofwel het Stockholm-programma. Het doel is om binnen Europa te komen tot een gemeenschappelijk kwaliteitsniveau, wat het vertrouwen in en de bruikbaarheid van producten en resultaten waaraan deskundigen bijdragen moet vergroten. Hierbij wordt onder andere gedacht aan accreditatie en certificering, wederzijdse erkenning van bewijs, uitbouw van het European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI) en uniformering van normen en rapportages.⁶⁹

Ook in andere sectoren waarin marktwerking is ingevoerd, stond kwaliteitsborging voorop. De literatuurstudie van EZ naar evaluaties van het marktwerkingbeleid vond nergens een afname in de basiskwaliteit in de onderzochte sectoren; in drie van de elf sectoren was de kwaliteit toegenomen (EZ, 2008:28).

Voor de forensische sector benadrukken respondenten uit het werkveld dat de kwaliteitsborging van forensisch onderzoek de hele keten moet beslaan, van plaats delict tot in de rechtszaal (zie daarover par. 5.4.1). In deze studie staat het forensisch laboratoriumonderzoek centraal. Daarbij worden verschillende vormen van kwaliteitsborging genoemd om het vertrouwen in instituten en de kwaliteit van het forensisch onderzoek, zowel van het NFI als van andere instituten, te borgen:

- accreditatie van laboratoria;
- certificering van deskundigen;
- georganiseerde tegenspraak, o.a. contra-expertise;
- standaardisatie;
- toezicht.

Iedere methode heeft zijn sterktes en zwaktes. Daarom ligt een combinatie van al deze vormen voor de hand om de kwaliteit zo goed mogelijk te borgen, volgens het model van ‘gelaagde veiligheid’ (elke laag biedt bescherming maar kent ook gaten; door lagen te stapelen worden de gaten in het geheel gedicht; zie ook par. 6.8.3). In deze paragraaf bespreken we door onze respondenten genoemde voor- en nadelen van de verschillende vormen (met uitzondering van toezicht, dat we later in dit hoofdstuk als sluitstuk behandelen).

5.6.2.2 *Accreditatie*

Door accreditatie (zie par. 4.3) bewijst een instituut dat de zaken op orde zijn. De machines en de werkwijze zijn goed, er is een kwaliteitsmanagementsysteem en het personeel heeft de juiste kwalificaties. Accreditatie wordt door politie en OM veelal genoemd als dé maatstaf om de kwaliteit van laboratoria te waarborgen. Het is ook het eerste waar de minister aan denkt bij

daalde de beschikbaarheid door een explosief gestegen vraag. (EZ, 2008: 29)

⁶⁸ Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 20, p. 4.

⁶⁹ Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 150, p. 4.

kwaliteit: “Voor wat betreft het algemene kwaliteitsniveau van onderzoeksinstituten op de Nederlandse markt denk ik aan ISO-certificering en accreditatie.”⁷⁰

Van diverse kanten wordt het belang van accreditatie als belangrijkste waarborg echter gerelativeerd. Volgens forensische onderzoekers en deskundigen wordt te veel vertrouwen gesteld in accreditatie als integrale kwaliteitsmaatstaf. Bij accreditatie wordt immers alleen gekeken naar procedures, apparatuur en inrichting van laboratoria, maar niet (of onvoldoende) naar de deskundigheid van de deskundigen. De nadruk ligt op de vraag of je ook doet wat je zegt te doen. Inhoudelijk zijn er minder evidente normen waaraan je moet voldoen; de vraag of het resultaat van de procedures ook kwalitatief goed is, wordt minder scherp getoetst. Door de voor accreditatie verplichte deelname aan ringonderzoeken, waarbij alle laboratoria een proefonderzoek uitvoeren waarvan de resultaten onderling en aan de hand van een referentiewaarde worden beoordeeld, vindt niettemin wel enige vorm van inhoudelijke toetsing plaats. Een andere kanttekening die wordt geplaatst is dat accreditatie plaatsvindt op basis van ISO-standaard 17025 (zie par. 4.4), een algemene standaard voor test- en calibratielaboratoria die niet specifiek toegesneden is op forensisch onderzoek. Tot slot, en niet het minst belangrijk: van de twee componenten van forensisch onderzoek – het technisch onderzoek en de rapportage daarover – leent alleen het eerste zich goed voor objectivering en methodische toetsing; de rapportage heeft een interpretatieve component die niet volgens natuurwetenschappelijke methodes valt te toetsen. Er wordt wel gewerkt, bijvoorbeeld binnen ENFSI-verband, aan de ontwikkeling van forensisch-specifieke normering bovenop ISO 17025 en normen voor rapportages, maar de uitkomsten laten naar verwachting nog wel een tijd op zich wachten.

De realistische benadering bij deskundigen van accreditatie – belangrijk maar zeker niet zaligmakend – zijn we veel minder tegengekomen bij de aanvragers van forensisch onderzoek. Tijdens interviews met FO-medewerkers van de politie hoorden we bijvoorbeeld uitspraken als “accreditatie is een voorwaarde voor het uitvoeren van forensisch onderzoek” en “als een aanbieder geaccrediteerd is dan zit het wel goed met de kwaliteit”. Het merendeel van de geïnterviewde FO-medewerkers bij de politie gaven aan accreditatie belangrijk te vinden, maar wisten niet wat de accreditatie precies inhield. Tijdens de interviews bleek dat niet alle actoren binnen het forensische veld evenveel kennis hebben over de strekking van de accreditatie. Soms wordt aangenomen dat een heel instituut (inclusief medewerkers) is geaccrediteerd, terwijl andere respondenten aangeven dat alleen het laboratorium waarin gewerkt wordt is geaccrediteerd, of juist de procedures van een instituut. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat er niet altijd kennis aanwezig is over de feitelijke situatie rond accreditatie bij andere instituten (zie par. 5.3.2).

Het enigszins naïeve geloof in accreditatie als de belangrijkste garantie voor kwaliteit heeft mogelijk als neveneffect dat laboratoria zich in bochten wringen om zoveel mogelijk accreditatie te verkrijgen, terwijl dat objectief gezien niet per se nodig is. Zo gaf Fox-IT aan een bepaald onderdeel van hun werkproces te hebben laten accrediteren, omdat de klant dat graag ziet, terwijl het slechts een ondergeschikt onderdeel vormt in het hele werkproces; dit onderdeel was echter het enige waarop standaarden voor accreditatie in het digitale onderzoek aanwezig waren. Kleine instituten geven ook aan dat accreditatie kostbaar is en doorlopend aandacht vraagt, en zij vragen zich soms af of het wel kostenefficiënt is om overal accreditatie voor te eisen.

Deze kanttekeningen geven aan dat de waarde van accreditatie niet moet worden overschat, maar zij doen geen afbreuk aan het belang van accreditatie. Voor forensisch-technisch laboratoriumonderzoek biedt accreditatie een belangrijke kwaliteitswaarborg door de externe toetsing van het kwaliteitsmanagementsysteem van de werkprocessen.

5.6.2.3 Certificering van deskundigen

Naast accreditatie van laboratoria en werkprocessen is ook een kwaliteitsborg van de daarin werkzame deskundigen relevant. Hierbij wordt vooral gekeken naar certificering van de deskundigen. Het NFI laat bijvoorbeeld zijn medewerkers zelf elke vier jaar certificeren; dit is niet verplicht, maar doet het NFI uit zichzelf. Voor de toetsing van medewerkers vraagt het NFI deskundigen uit het buitenland. Dat biedt een zekere externe waarborg, maar omdat het op eigen initiatief en verzoek gaat, roept het bij sommigen wel de associatie op van een slager die zijn eigen vlees keurt. Op de objectiviteit van de toetsing is weinig zicht. Het valt daarom te

⁷⁰ Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 20, p. 4.

overwegen om enige normering aan te brengen in certificatieprocedures. Inspiratie kan mogelijk worden gevonden in de VS, waar de Forensic Specialties Accreditation Board certificatieaanbieders accrediteert. Daarbij moeten certificatieaanbieders dan voldoen aan minimumeisen, zoals periodieke hercertificering, voldoende kennisbasis en een ethische code (zie par. 4.7.2).

Een belangrijk onderdeel van certificering van onderzoekers is 'proficiency testing'. Ook hierin valt nog wel wat te verbeteren; volgens diverse respondenten zijn beschikbare standaard-toetsen te makkelijk, reden waarom het NFI eigen toetsen hanteert. Een suggestie die soms wordt gedaan (en in de VS wordt aangeraden) is om de vakbekwaamheidstesten blind uit te voeren, dat wil zeggen dat de onderzoeker niet weet dat hij een testonderzoek uitvoert in plaats van een echte zaak.

De maatstaven voor certificering, zoals het voldoen aan regelmatige vakbekwaamheidstoetsen, zullen mogelijk ook worden gehanteerd voor opname van deskundigen in het deskundigenregister. Het NRGD (zie par. 4.5) wordt algemeen gezien als een stap voorwaarts in het inzichtelijker maken van de deskundigheid van deskundigen. Het kan nog wel even duren voordat voor de meeste forensische gebieden eisen zijn opgesteld en daadwerkelijk deskundigen zijn getoetst en opgenomen in het register, maar wanneer dat het geval is, biedt het een aanknopingspunt voor de rechter om de deskundigheid te beoordelen. Volgens de wet mogen ook niet-geregistreerde deskundigen optreden, maar dan moet hun deskundigheid wel worden gemotiveerd.

In onze verkenning zijn enkele kanttekeningen geplaatst bij het deskundigenregister. Niet alle gebieden lenen zich voor opname in het register; sommige zijn te klein, waardoor er te weinig deskundigen zijn om *peer review* te kunnen toepassen. Verder zal het zich nog moeten uitkristalliseren of de eisen voor opname voldoende inzichtelijk zijn voor deelnemers aan het strafproces, en of het voldoende transparant is wanneer iemand voorlopig wordt toegelaten in het register, of eruit geschrapt wordt (bijvoorbeeld zodra iemand zakt voor een toets). Bovendien blijft de (Schoenmaker-)vraag staan of een deskundige voldoende deskundig is op het specifieke gebied dat aan de orde is. Net als bij accreditatie zou men niet blind moeten vertrouwen op het stempel van opname in het register. De rechter en procespartijen moeten nog steeds alert blijven op de vraag of de deskundige het onderzoek deskundig heeft uitgevoerd; men moet niet vertrouwen op een rapportage enkel omdat de deskundige in het register staat. Volgens sommigen is hier nog wel een cultuuromslag nodig bij deelnemers aan het strafproces, die tot nu toe soms vertrouwen lijken te hebben in de deskundigheid van een deskundige enkel omdat hij bij het NFI werkt.

Een opmerking die een van de particuliere instituten maakte in relatie tot het deskundigenregister, en die relevant is in het kader van een 'eerlijk speelveld', is de mogelijke invloed van NFI-medewerkers op de eisen die worden gesteld binnen het NRGD. Het ligt voor de hand dat het NFI nauw betrokken is bij de vastlegging van deskundigheidseisen – zij hebben immers over het algemeen de meeste expertise in Nederland – maar een neveneffect daarvan zou kunnen zijn dat de eisen een zekere (mogelijk onbewuste) *bias* hebben in het voordeel van de praktijken en gebruiken op het NFI; op deze manier zou het NFI indirect (en niet per se opzettelijk) macht kunnen uitoefenen door de agendavorming binnen het NRGD mede te bepalen (vgl. over deze vorm van machtsverhouding Bachrach en Baritz, 1962). In dat licht is het belangrijk ook voldoende niet-NFI-deskundigen in te schakelen bij de commissies van het NRGD.

Enigszins gerelateerd aan de certificering van deskundigen is de vraag naar screening van medewerkers. Sommige behoeftestellers noemen screening een belangrijke voorwaarde is, in verband met de gevoeligheid van onderzoeksmateriaal. In de praktijk worden echter slechts weinig onderzoekers gescreend (zie par. 5.3.2). Wellicht verwacht men soms screening met het belang om sporenmateriaal veilig en betrouwbaar te behandelen; dat is een belang dat meer samenhangt met een betrouwbare procedure in de zin van (informatie)beveiliging dan met een veilige procedure in de zin van nationale veiligheid. Protocollen voor omgang met bewijsmateriaal, zoals de FT-normen (zie par. 5.4.1), zijn daarvoor belangrijker dan een veiligheidsscreening. Door de meeste experts wordt dan ook gesteld dat screening geen voorname kandidaat is in een kwaliteitsborgingssysteem, behalve voor gebieden waarin onderzoeksmateriaal wordt onderzocht in verband met nationale veiligheid.

5.6.2.4 *Georganiseerde tegenspraak en contra-expertise*

De contra-expertise wordt door veel actoren genoemd als een belangrijke aanvullende vorm van kwaliteitsborging. Ten eerste zorgt contra-expertise ervoor dat onzorgvuldige instituten door de mand vallen. Instellingen die geen goede forensische onderzoeken uitvoeren, zullen daarom niet lang bestaan. Daarnaast zorgt de mogelijkheid van contra-expertise ervoor dat je zelf scherper blijft. Je weet immers dat een andere partij kritisch naar je onderzoeksmethode, de resultaten en de interpretatie gaat kijken. Ten slotte is een contra-expertise van belang voor de verdediging, wanneer de verdachte redenen heeft om aan te nemen dat de resultaten van het onderzoek niet kloppen. (Of dat vaak zal voorkomen, wordt overigens door diverse van onze respondenten betwijfeld.) Belangrijker dan de contra-expertise om fouten in het technische onderzoek aan het licht te brengen, is de mogelijkheid om een tweede beoordeling te vragen, waarbij het materiaal en de rapportage aan een onafhankelijke kritische blik worden onderworpen. De advocaat kan dan beter inschatten of de gebruikte methodes correct zijn, wat de terminologie betekent en of er zwakke plekken in de gehanteerde methode zijn. Belangrijk bij een contra-expertise is overigens wel dat het onderzoek blind worden uitgevoerd, dat wil zeggen zonder eerst de resultaten van het eerdere onderzoek te bekijken; pas na het eigen tegenonderzoek wordt gekeken hoe het eerste onderzoek is uitgevoerd en of daar fouten in zitten (vgl. Broeders, 2009).

Naast contra-expertises worden ook andere vormen van georganiseerde tegenspraak genoemd om onderzoekers scherp te houden. Dat kan intern, zoals het schaduwen van rapportages (kritisch meelezen door collega's), maar vooral belangrijk is een externe toetsing door regelmatig resultaten van onderzoek te publiceren in vakbladen en te presenteren op wetenschappelijke congressen. De wetenschappelijke *peer review*-cultuur kan gebruikt worden om de deskundigheid van onderzoekers extern te toetsen, vooral waar het gaat om de minder 'harde' (met apparatuur meetbare) vormen van forensisch onderzoek, waarbij subjectieve interpretatie een belangrijker rol speelt (zoals handschriftonderzoek).

5.6.2.5 *Standaardisatie*

Om de kwaliteit van het hele proces binnen een forensisch onderzoek te borgen zouden bepaalde zaken meer gestandaardiseerd kunnen worden. Genoemd worden bijvoorbeeld het veiligstellen van sporen op een PD en terminologie in de rapportages van deskundigen (vgl. par. 5.4.1). Hieraan wordt gewerkt, bijvoorbeeld in ENFSI-verband en in de Amerikaanse SWG's (zie par. 4.7.2), maar er valt voor veel forensische terreinen nog het nodige werk te verrichten. Omdat standaardisering vooral ook in internationaal vlak zou moeten plaatsvinden, is het een tamelijk langdurig proces. Voor Nederland zal men voorsnóg eerder de pijlen moeten richten op standaardisering die bijvoorbeeld binnen het kader van het deskundigenregister tot stand komt.

5.6.3 *Eerlijke mededinging*

Naast kwaliteitsborging is ook bescherming van eerlijke mededinging een belangrijk reguleringsaspect. Men is het erover eens dat, als de markt voor forensisch onderzoek (meer) vrijgegeven wordt en er (een deel van het) budget wordt overgeheveld naar politie of justitie, er een eerlijk speelveld moet zijn voor alle aanbieders. Vooral van belang is of nieuwe aanbieders – andere dan de oude (de facto) monopolist – gelijke kansen hebben voor toetreding tot de markt.

Volgens het NFI bestaat er een eerlijk speelveld als je kijkt naar de potentie van marktpartijen; iedereen heeft gelijke kansen. Daarnaast moet je niet alleen kijken naar de huidige situatie en naar de omvang van de aanbieders zelf, maar ook naar de potentiële concurrentie. Verilabs bijvoorbeeld heeft LCG achter zich, en TMFI DSM, beide heel grote partijen die grote en diverse capaciteit aankunnen.

Zo simpel ligt het echter niet. De andere instituten wijzen op diverse, meer of minder zichtbare, toetredingsbarrières. De grootste drempel is vermoedelijk het psychologische voordeel dat het NFI heeft voor de aanvragers van forensisch onderzoek. Uit onze veldverkenning blijkt dat politie en justitie een groot vertrouwen hebben in het NFI als kwalitatief hoogwaardige aanbieder, en een aanzienlijk deel van de vraagkant beschouwt het NFI als 'preferred supplier' die het liefst ook een makelaarsrol op zich neemt om te bemiddelen bij andere aanbieders wanneer het NFI zelf geen capaciteit of expertise heeft. Een dergelijke makelaarsrol, waarbij het NFI als toegangskloet fungeert, is strijdig met het idee van een gelijk speelveld waarin aanbieders gelijke kansen hebben. Het huidige proefproject biedt in dat opzicht ook geen gunstige

experimenteeromgeving om ervaring op te doen met echte marktwerking, omdat de voorwaarden uitgaan van het NFI als eerste aanbieder (zie par. 5.2.2).

Maar ook als het NFI geen makelaarsrol wordt toegedicht, en het bij aanvragers in principe vrij staat te kiezen tussen verschillende aanbieders, is het positieve beeld van het NFI ten opzichte van andere aanbieders (vgl. bijvoorbeeld par. 5.3.2) een significante toetredingsbarrière. Een soortgelijk mechanisme trad op bij het vrijgeven van de energiemarkt; energie is een homogeen goed – het is van elke aanbieder hetzelfde – maar consumenten ervaren het anders. Het vrijgeven van de energiemarkt leverde aanvankelijk dan ook weinig concurrentie op; consumenten bleven bij dezelfde aanbieder. Voor de forensische markt kan dit betekenen dat, als men daadwerkelijk concurrentie wil stimuleren om kwaliteit en/of doelmatigheid van forensisch onderzoek te verhogen, niet alleen vraagfinanciering nodig is maar ook bijvoorbeeld een actieve voorlichting aan de vraagkant over de aanbodzijde. Daarmee zouden misverstanden over gebrek aan kwaliteit(seisen) bij nieuwe aanbieders (maar ook over de kwaliteitseisen bij het NFI zelf) kunnen worden weggenomen. Actief ingrijpen om de vraagkant te stimuleren daadwerkelijk te kiezen, lijkt des te belangrijker omdat, naarmate het proces van overstappen naar andere aanbieders langer duurt, het risico van een zichzelf waarmakende voorspelling ontstaat: we stappen naar het NFI omdat we verwachten dat die beter is dan nieuwe marktpartijen, dat blijven we doen, daardoor zien we geen andere partijen die evenveel kwaliteit hebben, en dus is het NFI beter.

Naast het vertrouwen dat het NFI geniet, werden door onze respondenten ook enkele voorbeelden genoemd waarin het NFI actief zou proberen de overstap naar nieuwe aanbieders te ontmoedigen dan wel concurrentievoordeel te behalen door (met gebruikmaking van de huidige financiering) reclame voor zichzelf te maken. In hoeverre deze voorbeelden op feiten berusten dan wel vooral in de beleving van andere instituten bestaan, viel voor ons niet te achterhalen. We volstaan hier met de constatering dat nieuwe aanbieders aangeven de indruk te hebben dat het NFI soms barrières opwerpt voor hen om de markt te betreden, iets wat niet helemaal denkbeeldig is voor een partij met aanmerkelijke marktmacht. Bij beleidsvorming die beoogt de markt (meer) te liberaliseren, zal in elk geval toezicht moeten worden gehouden op misbruik van de machtspositie door het NFI. De Mededingingswet (na aanpassing met de wet ter invoering van gedragsregels voor de overheid) biedt daarvoor een goede basis.

Een ander aspect van een eerlijk speelveld is overigens ook aan de orde. De particuliere aanbieders van forensische diensten kunnen hun diensten niet alleen aanbieden aan politie en justitie, maar ook aan andere overheidsorganen, bedrijven en particulieren. Juist de particuliere markt voor forensisch onderzoek is aanzienlijk groot (zie hfd. 6). Als bestuursorgaan en onderdeel van de Rijksoverheid kan het NFI niet op deze markt concurreren. Het NFI stelt zich dan ook op het standpunt dat, als de markt voor forensisch onderzoek wordt opengesteld en er vraagfinanciering wordt ingevoerd, het NFI ook toegang zou moeten krijgen tot de private markt (zie par. 5.4.3). Dit is evenzeer een aspect van eerlijke mededinging dat in de beleidsvorming over de toekomst van het forensisch onderzoek zal moeten worden meegenomen.

5.6.4 Toezicht(houder)

Als sluitstuk van de borging van het publieke belang van forensisch onderzoek wordt vaak toezicht genoemd. Diverse respondenten staan open voor het aanwijzen van een toezichthouder die de (geleidelijk liberaliserende) markt voor forensisch onderzoek zou moeten bewaken. Een toezichthouder speelt ook een belangrijke rol in het systeem van kwaliteitsborging in het VK (par. 4.7.1.2) en is een speerpunt van de aanbevelingen van de NRC-commissie in de VS (par. 5.7.2).

Waarop een toezichthouder precies zou moeten toezien, is vervolgens een punt van discussie. Velen noemen de taak van toezicht op het voldoen aan de (minimum)kwaliteitseisen die (zullen) worden gesteld. Of daarvoor een nieuwe toezichthouder in het leven moet worden geroepen, is de vraag; diverse respondenten opperden dat deze taak ook bij het NRGD zou kunnen worden neergelegd, dat zich immers al buigt over de toetsing aan kwaliteitseisen van deskundigen.

Een andere veelgenoemde taak voor een toezichthouder is het voorkomen van misbruik van machtspositie; dat zou de NMa kunnen doen (voor zover de Mededingingswet van toepassing is op het NFI, wat nu nog niet het geval is). Interessant genoeg kan forensisch onderzoek zelf ook behulpzaam zijn bij mededingingstoezicht, door de opkomende discipline van de forensische economie (Schinkel, 2007).

Ook kan een toezichthouder bewaken dat het aanbod van forensische diensten niet verschaalt (vgl. Broeders, 2009:243). Te denken valt aan het model van een capaciteitsorgaan dat waarborgt dat er voldoende aanbod in de markt is; daarbij wordt verwezen naar het model van de NZa als toezichthouder op de zorgverzekeringsmarkt.

Minder vaak wordt gesuggereerd dat een toezichthouder ook aan prijsregulering zou moeten doen. Ervaringen in het buitenland (VK, Frankrijk) met vastgestelde (minimum- of maximum)prijzen worden niet positief genoemd. Wel ligt er een taak voor een toezichthouder bij een niet volledige geliberaliseerde markt – indien bijvoorbeeld het NFI aangewezen wordt als enige voor diverse productgroepen – om een monopolistentoeslag en kruissubsidiëring te voorkomen.

Tot slot kwam uit de interviews naar voren dat er een mogelijke taak ligt voor een toezichthouder om concurrentie op gang te brengen. Gezien het reputatievoordeel van het NFI (zie par. 5.6.3) die inertie aan de vraagkant in de hand werkt, kan het wenselijk zijn om een toezichthouder instrumenten te geven om de vraagzijde te prikkelen, bijvoorbeeld om aan voorlichting te doen of vergelijkingen te maken tussen verschillende aanbieders. Bij marktwerkingsbeleid is in het verleden weinig aandacht besteed aan niet-rationele overwegingen bij consumenten, waardoor concurrentie niet of slechts traag op gang kwam; hieruit zou men lering kunnen trekken bij de beleidsvorming rond marktwerking in het forensisch onderzoek.

Geconcludeerd kan worden dat er redelijke overeenstemming bestaat over de noodzaak van toezicht op de forensische markt, indien deze (meer) opengesteld wordt. De vorm en inhoud van het toezicht moeten nog nader worden uitgewerkt, evenals de vraag of dit bij bestaande organen (NMa, NRGD) kan worden neergelegd of dat de oprichting van een Forensische Autoriteit (zoals bepleit door Broeders, 2009) aangewezen is.

5.7 Een blik over de grens

5.7.1 De discussie in het Verenigd Koninkrijk

Uit de interviews blijkt dat er op dit moment weinig discussie is in het VK over de marktwerking. Er heerst, meer dan in Nederland, een cultuur van 'getting the most value for your money'. Uiteraard zijn er wel 'old forensic scientists' die weer terug willen naar de oude situatie, maar de meeste actoren accepteren de huidige situatie.⁷¹

Op dit moment gaat de discussie vooral over de kwaliteitsborging. De Forensic Science Regulator die hierop moet toe zien, is pas geïnstalleerd nadat de markt werd geopend. Op dit moment worden de standaarden voor het forensische werkveld vastgesteld, een proces dat nog een paar jaar duurt. Het niet kennen van toekomstige voorwaarden is voor marktpartijen een drempel. Er is immers geen duidelijkheid over de hoogtes van de toekomstige investeringen.

Als nadeel van de privatisering van de FSS noemt men dat het winsttoegmerk potentieel het vertrouwen in het strafrechtssysteem ondermijnt, aangezien het afbreuk zou kunnen doen aan (het beeld van) onpartijdigheid van de FSS. Verder is er voortdurend discussie over 'who "owns" the forensic intelligence' (Cooper en Mason, 2009:297): de politie die de sporen veilig stelde of de forensische aanbieders die de analyses uitvoerden? Dit is belangrijk voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van databanken, maar ook voor het inrichten van ruimtes waar materiaal bewaard kan worden.

Voor politieregio's is het gunstiger en tijdbesparend om de aanbesteding van forensisch onderzoek samen te doen. Er ontstaan daardoor grote afnemers die niet door kleinere aanbieders bediend kunnen worden. De kleinere aanbieders kunnen alleen in stand blijven als de politieregio's het forensisch onderzoek uitbesteden aan verschillende kleine aanbieders. Volgens Cooper en Mason (2009) kan het verdwijnen van kleine aanbieders ervoor zorgen dat de prijzen weer omhoog gaan en dat de winst op gebieden als verbeterde dienstverlening en prijsverlaging teniet worden gedaan. Aanbieders moeten een balans zien te vinden tussen het efficiënt en met hoge kwaliteit aanbieden van diensten voor bulkzaken en tegelijk rekening moeten houden met de grote druk die ontstaat wanneer er een grote zaak is waarbij binnen een korte periode zeer

⁷¹ Natuurlijk is er tijdens het hele proces waarin de FSS van staatslab tot GovCo werd omgevormd wel discussie geweest over dit proces. Een voorbeeld van een tegenstander is Roberts (1996). Het gaat echter te ver om een historisch overzicht te geven van alle standpunten van de verschillende partijen tijdens het privatiseringsproces. We richten ons hier op de huidige discussie, na de invoering van marktwerking.

snelle en tegelijk kwalitatief hoogstaande onderzoeksresultaten moeten worden geleverd (Cooper en Mason, 2009).

Politieregio's zijn aan het bekijken of er niet binnen de eigen regio een forensisch laboratorium kan worden gebouwd. Het kan kostenbesparend zijn om faciliteiten binnen de politie zelf uit te breiden en niet alle zaken naar externe forensische instellingen te sturen. Dit is zeker het geval bij richtinggevend onderzoek en *high volume crime*-zaken. Volgens Cooper en Mason (2009) overwegen zo'n vijftien korpsen om hun eigen faciliteiten op het gebied van forensisch onderzoek uit te breiden. Er zal echter wel een rol blijven voor externe forensische instellingen, met name bij de complexere zaken. Een belangrijke vraag in dit verband is hoe de kwaliteit van de laboratoria van de politie geborgd is; politielaboratoria zijn niet ISO-17025-geaccrediteerd.

5.7.2 De discussie in de Verenigde Staten

In de Verenigde Staten heeft het debat over forensisch onderzoek een impuls gekregen door het NRC-rapport, dat op zijn beurt een reactie is op diverse ontwikkelingen die de druk op het systeem in de laatste jaren hebben vergroot (NRC, 2009:39-53):

- aanzienlijke zaakachterstanden;
- de opkomst van DNA-onderzoek, dat een nieuwe standaard lijkt te hebben gezet voor (de meetbaarheid van) betrouwbaar bewijs;
- de daarmee gepaard gaande aandacht voor forensische methoden die een minder uitgewerkte wetenschappelijke fundering hebben;
- het aan het licht komen van de nodige fouten en zelfs fraude in forensisch onderzoek;
- het (vermeende) 'CSI-effect', dat ertoe zou leiden dat juryleden in elke zaak doorslaggevend technisch bewijs verwachten;
- grote fragmentatie in de juridische systemen voor onderzoek aan lijken (door lijkschouwers of medisch onderzoekers), en niet-uitwisselbare automatische vingeradruk-identificatiesystemen;
- de ontoereikendheid van het juridische systeem om gebreken in het forensische onderzoek systematisch te ondervangen.

Tegen het licht van deze achtergrond heeft de NRC-commissie de organisatie van het forensisch onderzoek systematisch doorgelicht. Het rapport geeft daarmee een goed beeld van de belangrijkste discussiepunten die in de Amerikaanse context spelen. Hier vatten we de belangrijkste knelpunten en aanbevelingen uit het rapport samen.

Knelpunten

De fragmentering van het forensische landschap betekent dat het forensisch onderzoek wordt belemmerd door 'extreme disaggregation—marked by multiple types of practitioners with different levels of education and training and different professional cultures and standards for performance' (NRC, 2009: 78).

Vanwege de grote diversiteit in de uitvoering van het forensisch onderzoek, is de voornaamste vraag of en hoe het rechtssysteem in staat is het forensische kaf van het koren te scheiden. Hoewel de rechtspraak met de Federal Rule of Evidence 702 en de Daubert-standaard wel aanknopingspunten heeft om de betrouwbaarheid van forensisch bewijs te beoordelen, blijken deze richtlijnen in de praktijk verschillend te (kunnen) worden uitgelegd en geven ze relatief weinig houvast om de betrouwbaarheid van methoden, onderzoekers en laboratoria echt te kunnen toetsen (zie par. 4.7.2). Vervolgens wrekt zich dan dat er nauwelijks afdwingbare eisen worden gesteld aan het forensisch onderzoek; slechts drie staten kennen verplichte accreditatie van laboratoria, en voor de rest is men afhankelijk van vrijwillige accreditatie van laboratoria, certificatie en regelmatig testen van onderzoekers, ontwikkeling en handhaving van praktijkstandaarden en beroepscode. De nodige uitvoerders van publiek gefinancierd forensisch onderzoek houden zich daar wel aan, maar lang niet allemaal. Op de praktijk van privaat gefinancierde instellingen is nauwelijks zicht. Bovendien verschillen de kwaliteitsborgings-mechanismen per forensische discipline. Al met al is er dus een significant gebrek aan verplichte en handhaafbare kwaliteitssystemen (zie par. 4.7.2).

Naast systematische gebreken in de borging van de praktijk van het forensisch onderzoek, wijst het NRC-rapport ook op een ander manco. Een van de meest verontrustende aspecten van het gebrek aan beschikbare middelen is de gebrekkige kennisbasis van het forensisch onderzoek (NRC, 2009:77, 187). In de woorden van een laboratoriumdirecteur: 'We run the risk of our

science being questioned in the courts because there is so little research' (p. 187). Slechts weinig forensische methoden (DNA is de belangrijkste uitzondering) hebben adequate methoden ontwikkeld om de accuraatheid van resultaten te kunnen bepalen. Voor identificatiemethoden (van wie is een spoor afkomstig?) moet in elk geval bekend zijn wat de intra-individuele variabiliteit is (hoeveel verschillen verschillende vingerafdrukken van dezelfde persoon?) en de inter-individuele variabiliteit (hoeveel verschillen vingerafdrukken tussen personen?). Deze accuraatheid zou zoveel mogelijk in wetenschappelijke studies moeten worden bepaald, op basis waarvan dan betrouwbaarheidsintervallen bij de resultaten kunnen worden meegeleverd (p. 184).

De gebrekkige wetenschappelijke fundering van forensisch onderzoek zien we ook in de opleiding van onderzoekers. Sommige disciplines leiden onderzoekers op op basis van het meester-gezel-model in plaats van op basis van wetenschappelijk gebaseerde methoden (p. 187). Het meester-gezel-model, waarbij een jonge onderzoeker het werk in de praktijk leert door een ervaren leermeester, is zeker nuttig, maar minder geschikt om onderzoekers een wetenschappelijke houding aan te leren en om hen de actuele stand van zaken in het wetenschappelijk onderzoek bij te brengen.

Aanbevelingen

De belangrijkste en centrale aanbeveling van het NRC-rapport is om te investeren in meer sturing en betere borging van het forensisch onderzoek, in de vorm van de oprichting van een nieuw, onafhankelijk National Institute of Forensic Science (NIFS). Dit NIFS kent een adviserende, stimulerende en toezichhoudende rol. Het zou zich bezig moeten houden met ontwikkeling en handhaving van beste praktijkervaringen, accreditatie- en certificatiestandaarden, stimuleren en financiering van wetenschappelijk onderzoek naar forensische methoden, stimuleren en accreditatie van opleidingen, strategieontwikkeling, en de toetsing van nieuw te introduceren forensische technieken (p. 81-82). Het NIFS zou aan een aantal voorwaarden moeten voldoen, zoals inbedding in een (natuur)wetenschappelijke cultuur, een sterke binding met statelijke en lokale forensische instellingen maar zonder onderdeel te zijn van een justitiedienst, en voldoende middelen, onafhankelijkheid en zichtbaarheid hebben om effectief het forensisch onderzoek naar een hoger plan te tillen (p. 80-81).

De overige aanbevelingen gaan uit van de oprichting van een dergelijk instituut; hoewel ze zelfstandig kunnen worden geïmplementeerd, is er vaak een cruciale samenhang met de rol van een NIFS (p. 20). Deze aanbevelingen (hier aangeduid met #nummer, te vinden in de samenvatting, NRC, 2009: 21 e.v.) zien onder andere op:

- verbetering van kwaliteit van onderzoek:
 - standaardisering van terminologie en rapportage (#2);
 - het minimaliseren van *bias* en menselijke fouten (#5);
 - investeren in multidisciplinaire wetenschappelijke opleidingen voor onderzoekers (#10);
- een betere wetenschappelijke fundering van forensisch onderzoek:
 - onderzoek naar de accuraatheid, betrouwbaarheid en validiteit van methoden in de verschillende forensische disciplines (#3);
 - ontwikkeling van standaarden en protocollen voor forensische methoden (#6);
- institutionele verbeteringen:
 - bestuurlijke onafhankelijkheid van forensische instellingen (#4);
- beter toezicht en borging:
 - verplichte accreditatie van laboratoria en certificatie van onderzoekers (#7);
 - invoering van kwaliteitsborgings- en kwaliteitscontroleprocedures in de routine van elk laboratorium (#8);
 - ontwikkeling van ethische gedragscodes en verkenning van sanctioneringsmogelijkheden bij ernstige inbreuken op ethische normen (#9).

Het NRC-rapport en de aanbevelingen zijn verwelkomd in de literatuur als een uiterst belangrijke en gezaghebbende bijdrage aan het debat over forensisch onderzoek (Gianelli, 2010; Risinger, 2010). Tegelijkertijd worden de aanbevelingen wel van kanttekeningen voorzien. De (politieke) haalbaarheid is twijfelachtig, niet alleen van de oprichting van een centraal en sturend orgaan als de NIFS, maar ook van het losweken van forensische laboratoria uit het beheer van justitiële organen (Risinger, 2010). Ook moet men zich niet te snel rijk rekenen als laboratoria verplicht worden geaccrediteerd en lab-personeel wordt gecertificeerd; ongeveer de helft van alle FO-

aanbieders werkt immers niet in laboratoria, maar in lokale politiekorpsen waar politieambtenaren zich hebben bekwaamd in vingerafdruk-, handschrift- of vuurwapenonderzoek (Risinger, 2010: 14-15).

Het NRC-rapport biedt vooral een bijdrage aan het debat *vanuit de wetenschap*, met het nobele doel om technisch bewijs en de forensische praktijk van een veel robuuster wetenschappelijk fundament te voorzien. De vraag is of de politiek deze boodschap ook zal oppakken en honoreren; de verwachting is dat de aanbevelingen hooguit op langere termijn kunnen worden gerealiseerd. Vooralsnog blijft er daarom een belangrijke en verantwoordelijke taak liggen *binnen de rechtspraak* en bij de advocatuur en magistratuur zelf, om de betrouwbaarheid van forensisch bewijs in de rechtszaal te toetsen in een kritische bevraging en kruisbevraging hoe het bewijs tot stand is gekomen, aan de hand van de *Daubert*- en regel 702-factoren toegepast op de in casu gebruikte methode (Gianelli, 2010; Risinger, 2010).

5.8 Conclusie

De meningen over de vraag of er momenteel sprake is van een (prille) markt lopen uiteen. Duidelijk is wel dat de opkomst van andere instituten reeds gezorgd heeft voor prikkels bij het NFI om de bedrijfsvoering aan te passen en in die zin enige marktwerking bestaat, maar dat tegelijkertijd de huidige organisatorische en financiële structuur significante belemmeringen opwerpt voor andere aanbieders om serieus te concurreren met het NFI.

Bij de vraag of er (meer) marktwerking moet worden ingevoerd, worden als voordelen vaak genoemd snelheid, flexibiliteit, verbreding van het aanbod, grotere doelmatigheid en het 'scherp houden' van het NFI. Daarentegen zijn gebrek aan inzicht in kwaliteit en de kosten de belangrijkste reden voor politie en OM om momenteel niet met particuliere instituten in zee te gaan. Zij willen eerst meer inzicht in de kwaliteitsborging bij particuliere instellingen krijgen. Bovendien wordt het gemakkelijk gevonden wanneer er één loket is voor forensisch onderzoek. Voor velen, hoewel zeker niet voor allen, binnen politie en justitie blijft het NFI dan ook de 'preferred supplier'. De door het veld genoemde voor- en nadelen van invoering van (meer) marktwerking vormen al met al een complex beeld, dat we geprobeerd hebben nader in kaart te brengen aan de hand van organisatorische, financieel-economische en reguleringsaspecten.

Op organisatorisch vlak is duidelijk geworden dat de discussie over verbreding van het forensisch onderzoek zich niet kan beperken tot de fase van laboratoriumonderzoek; er moet worden gekeken naar de hele strafrechtketen, vanaf het onderzoek op plaats delict tot aan de rechtszaal. Verder zijn de organisatorische gevolgen voor justitie en politie van belang: indien marktwerking in het forensisch onderzoek wordt overwogen, moet goed gekeken worden waar het budgetbeheer moet en kan worden neergelegd, welke administratieve lasten dat met zich brengt, en of en hoe het OM of de politie voldoende specialistische deskundigheid kunnen ontwikkelen om verantwoorde keuzes te maken in het uitzetten van forensisch onderzoek onder verschillende aanbieders. Ook is wel geopperd dat bij overheveling van budget de politie meer forensisch onderzoek in eigen beheer zou doen; dat vraagt om bezinning op de verschillen in kwaliteitsborging tussen (extern) deskundigenonderzoek en (intern) opsporingsonderzoek. Voorts verdient de juridische status van het NFI aandacht, alsmede de organisatie van onderzoek en ontwikkeling op forensisch gebied indien meer marktwerking wordt overwogen.

Vanuit financieel-economisch oogpunt bestaan er verschillende modellen voor marktwerking. Bij verbreding van forensisch onderzoek valt te denken aan een combinatie van de beleidstypen liberalisering, aanbesteding (concurrentie om de markt) en vraagfinanciering (concurrentie op de markt). Dat laatste wordt vooral genoemd als optie voor productgroepen waar al een markt voor bestaat met voldoende gelijkwaardig aanbod, waarbij vooral DNA en soms ook toxicologie, drugs en digitaal onderzoek worden genoemd. Algemeen wordt verwacht dat overheveling van budget en invoering van (meer) marktwerking een positief effect zal hebben op de prijs/prestatieverhouding van forensische producten. Zowel NFI als andere aanbieders zijn voorstander van het overhevelen van budget van NFI naar politie/justitie; aan justitiekant wordt echter de vraag gesteld of de betere prijs/prestatieverhouding zal opwegen tegen de extra kosten die politie en justitie moeten maken om onderzoek in een markt uit te zetten.

Wat reguleringsaspecten betreft wordt geconstateerd dat continuïteit en beschikbaarheid van diensten belangrijke eisen zijn, die door de overheid kunnen en moeten worden gewaarborgd. Dat betekent echter niet dat forensisch onderzoek een intrinsieke publieke taak is die door een overheidsorgaan moet worden uitgevoerd; ook bij marktwerking kunnen deze belangen worden veiliggesteld, en soms zelfs verhoogd. Verder is men unaniem van mening dat de kwaliteit van

het forensisch onderzoek voorop staat. Accreditatie van laboratoria, certificering van deskundigen, georganiseerde tegenspraak en standaardisatie zijn belangrijke methoden, ieder met eigen sterktes en zwaktes. Daarom ligt een combinatie van al deze vormen voor de hand, volgens het model van 'gelaagde veiligheid'. Naast kwaliteitsborging is ook bescherming van eerlijke mededinging een belangrijk reguleringsaspect. Het bewerkstelligen van een eerlijk speelveld vergt aandacht; vooral van belang is of nieuwe aanbieders – andere dan de oude (de facto) monopolist – gelijke kansen hebben voor toetreding tot de markt. Als sluitstuk van de borging van het publieke belang van forensisch onderzoek wordt vaak toezicht genoemd. Diverse respondenten staan open voor het aanwijzen van een toezichthouder die de (geleidelijk liberaliserende) markt voor forensisch onderzoek zou moeten bewaken.

Kwaliteitsborging blijkt ook het belangrijkste discussiepunt in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In het VK lijkt marktwerking zelf niet ter discussie te staan, maar gaat de discussie over hoe kwaliteitsborging het beste kan worden vormgegeven. Dat zien we ook in de VS, waar het NRC-rapport veel knelpunten schetst en oplossingen suggereert om de kwaliteit te verhogen, met als centrale aanbeveling de oprichting van een onafhankelijk National Institute of Forensic Science, dat een adviserende, stimulerende en toezichhoudende rol zou moeten krijgen. Vanwege twijfels over de haalbaarheid op kortere termijn van deze aanbevelingen, suggereert de literatuur in de VS dat er vooralsnog een belangrijke taak blijft liggen bij de rechtspraak zelf om de betrouwbaarheid van forensisch bewijs in de rechtszaal te toetsen.

6 Verbreding van het perspectief: de publiek-private veiligheidsmarkt

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk verbreden we ons perspectief naar de bredere publiek-private markt van beveiliging, recherche en forensisch onderzoek, waar het strafrechtelijk forensisch-technisch onderzoek een klein onderdeel van vormt. Omdat er op het bredere terrein van veiligheidszorg en recherche meer ervaring bestaat met marktwerking, kan deze perspectiefverbreding helpen om te leren van ervaringen en ontwikkelingen in dit bredere veld. Daarnaast biedt deze schets een context waarbinnen de FO-markt kan worden geduid. Inzicht in deze context is van belang om een aantal ontwikkelingen en vraagstukken die spelen bij marktwerking inzichtelijk te maken, om vervolgens te bezien of deze ook betekenis hebben voor de meer recente ontwikkelingen op de specifieke strafrechtelijke FO-markt.

Voor dit hoofdstuk zijn twee onderzoeksactiviteiten verricht. In de eerste plaats een literatuurstudie over marktwerking in de veiligheidszorg, in het bijzonder op het terrein van de opsporing. In de tweede plaats zijn interviews afgenomen bij vertegenwoordigers van bedrijven die een rol spelen op de FO-markt (zie Bijlage 3). Op grond hiervan worden uitspraken gedaan over ontwikkelingen op de FO-markt in de bredere context van toenemende marktwerking in de veiligheidszorg. Ook hierbij geldt de methodologische kanttekening (zie par. 1.4) dat de generaliseerbaarheid van de interviews beperkt is en dat het onderzoek een exploratief karakter heeft.

Marktwerking in de veiligheid wordt beschreven met behulp van economische concepten (vraag-aanbod, producten en prijsvorming), maar marktwerking wordt ook geanalyseerd in een politiek-bestuurlijke en juridische context. In de democratische rechtsstaat zijn strafrechtelijke onderzoekshandelingen omschreven en zijn procedures vastgelegd voor waarheidsvinding en juridische controle daarop. Marktwerking in de opsporing, waaronder het FO-onderzoek, roept vragen op ten aanzien van kwaliteit en bijvoorbeeld controleerbaarheid van onderzoekshandelingen en -resultaten. Het ontstaan van een brede FO-markt wordt geplaatst in de context van een toenemende verschuiving van taken en verantwoordelijkheden voor veiligheid van de publieke naar de private sector. In de literatuur wordt hiervoor het concept 'governance of security' gebruikt (Boutellier, 2007). Twee vragen worden in deze 'governance of security'-benadering centraal gesteld.

- 1) Hoe is sturing (*governance*) mogelijk van in ons geval de FO-markt en wat zijn mogelijke instrumenten daarvoor?
- 2) Hoe kunnen publieke belangen worden geborgd als naast de overheid ook het bedrijfsleven een rol gaat spelen op de FO-markt?

Marktwerking in de veiligheid en zeker marktwerking in het FO raakt aan macht doordat onderzoekshandelingen worden verricht. Hierbij zijn vragen van belang als rechtmatigheid, kwaliteit, transparantie en verantwoordingstructuren en -processen. Marktwerking in de brede FO-markt raakt aan publieke belangen omdat burgers onderwerp van privaat onderzoek worden en – zeker op de FO-markt – onderzoekshandelingen van private partijen een rol kunnen spelen in een strafrechtelijke procedure. Hoe verhouden strafrechtelijke en strafvorderlijke waarborgen van de publieke sector zich tot waarborgen van het private onderzoek?

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in het rapport *Borgen van publiek belang* een kader uitgewerkt waarbij in dit hoofdstuk wordt aangesloten.⁷² Dit kader geeft inzicht in de eisen met betrekking tot 'goed democratisch bestuur'. De eisen betreffen democratische legitimiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Het WRR-kader geeft ook ruimte aan eisen van effectiviteit en doematigheid.

In paragraaf 6.2 en 6.3 wordt de marktwerking ten aanzien van veiligheid kort aangegeven en wordt de context geschetst van een toename van marktwerking in het onderzoek (recherche- en onderzoeksbureaus). Dit biedt ons de mogelijkheid om de FO-markt te plaatsen in een bredere context van marktwerking op het terrein van veiligheid. De FO-markt is 'slechts' een meer recent verschijnsel van deze bredere ontwikkeling.

⁷² Zie ook SER, 2010, voor een perspectief op marktwerking en publieke belangen.

In paragraaf 6.4 worden de onderzoeksresultaten ten aanzien van de FO-markt beschreven en geanalyseerd. Achtereenvolgens wordt een overzicht gegeven van de FO-producten en soorten van FO-onderzoek; vervolgens wordt de aanbodzijde van de FO-markt geanalyseerd en tenslotte wordt ingegaan op de vraagzijde van deze markt. Een onderscheid wordt gemaakt in drie FO-domeinen: brandonderzoeken, IT-onderzoeken en meer traditionele FO-onderzoeken zoals die veelal door het NFI worden uitgevoerd (autopsie, DNA, dactyloscopisch, etc.).

In paragraaf 6.5 wordt gewezen op het feit dat het onderscheid tussen publieke en private veiligheidszorg op onderdelen aan het vervagen is. Het begrip 'hybride' wordt hiervoor in de literatuur gebruikt. Onder 'hybride' wordt verstaan dat in de veiligheidszorg het onderscheid niet altijd meer kan worden gemaakt tussen de publieke en de private sector. De publieke sector is in toenemende mate een vragende partij op de veiligheidsmarkt. Dan is er sprake van inhuren. Daarnaast ontstaan steeds meer vormen van samenwerking, ook wel PPS-constructies genoemd (publiek-private samenwerking). Dit concept 'hybride' is ook van toepassing op de FO-markt omdat in onderzoeken (in)formele vormen van samenwerking bestaan; er vindt soms afstemming plaats tussen organisaties; bedrijven worden soms ingehuurd voor delen van een strafrechtelijk onderzoek; en private rapporten worden gebruikt in strafrechtelijke onderzoeken.

In paragraaf 6.6 worden deze bevindingen opnieuw geplaatst in de context van de reguleringsvragen rond sturing en borging die hier centraal staan. Na een schets van het forensisch onderzoeksdeel van de veiligheidsmarkt (par. 6.7), worden de sturings- en borgingsvragen, met inachtneming van het 'multi-layering'-model, toegepast op het forensisch onderzoek (par. 6.8). Dit dient als voorzet voor de slotconclusies en scenario's die volgen in hoofdstuk 7 over marktwerking in het strafrechtelijke forensisch-technisch onderzoek.

6.2 De beveiligingsmarkt

De beveiligingsbranche heeft de laatste decennia een sterke groei laten zien (MvJ, 2006). In 1981 waren 10.227 mensen werkzaam in de private veiligheidszorg, in 2010 is dit aantal gestegen tot rond de 35.000. Op internationaal niveau vinden fusies plaats waardoor een klein aantal zeer grote bedrijven is ontstaan. Deze beveiligingsbedrijven bestrijken een groot deel van de internationale en ook van de Nederlandse markt. Van Dijk en De Waard (2001:15, geciteerd in MvJ, 2006:8) spreken over 'multinationale ondernemingen in de veiligheidszorg'.

Het aantal vergunninghoudende beveiligingsorganisaties is tussen 2000 en 2006 gestegen van 1.091 naar 1.853. Het aantal vergunninghoudende recherchebureaus steeg in dezelfde periode van 295 naar 337 (MvJ, 2006:9). De grootste brancheorganisatie is de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB), die in 1939 werd opgericht. Ruim 90% van de beveiligingsmedewerkers in Nederland is in dienst van een beveiligingsbedrijf dat bij de VPB is aangesloten. Er zijn echter veel kleine bedrijven die niet bij de VPB zijn aangesloten: de 80 leden van de VPB – vooral grote, internationaal opererende organisaties – vormen ongeveer 4% van het totaal aantal bedrijven. De VPB op haar beurt maakt deel uit van het Verbond van Beveiligingsorganisaties (VvBO), dat de gehele beveiligingsketen omvat: producten, technische systemen, manbewaking en surveillance (MvJ, 2006).

6.3 De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus⁷³

De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: Wpbr) trad in werking op 1 april 1999.⁷⁴ Tot die tijd vielen particuliere beveiligingsorganisaties onder de Wet op de weerkorpsen. Deze wet was in 1936 tot stand gebracht vanwege de activiteiten van weerbaarheidsorganisaties die in die tijd actief waren, zoals de NSB. De ruime definitie van weerkorps omvatte ook beveiligingsorganisaties. De wet is in 1992 hernoemd in Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties, en sindsdien vallen ook particuliere recherchebureaus onder de wet. De aparte wettelijke regeling geeft aan dat marktwerking in de veiligheidszorg een volwaardige en eigen plaats heeft gekregen. Specifieke wetgeving was volgens de toelichting bij het wetsvoorstel vereist 'gelet op de aard van hun werkzaamheden (...)'. Het is in het algemeen belang dat er wettelijke waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid van het personeel van deze organisaties en bureaus, een duidelijke en correcte presentatie tegenover

⁷³ Deze paragraaf is ontleend aan het rapport van de werkgroep-Straver over de werking van de Wpbr, MvJ, 2006.

⁷⁴ *Stb.* 1997, 500; *Stb.* 1999, 100.

opdrachtgevers en burgers en een goede afstemming met het werk van de politie.⁷⁵ De passage noemde drie argumenten ter onderbouwing van dit 'algemeen belang' van wettelijke waarborging:

1. het werk van de organisaties en bureaus kan bepaalde belangen of rechten van burgers raken, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van bewegen. De wetgeving strekt er mede toe waarborgen te scheppen met het oog op deze belangen en rechten van burgers;
2. een voldoende kwaliteit van de beveiligingswerkzaamheden die door beveiligingsorganisaties worden verricht, is van belang omdat daardoor criminaliteit kan worden voorkomen;
3. preventie van criminaliteit door toezicht, bewaking en beveiliging van goederen en bedrijven is mede een verantwoordelijkheid van de burgers zelf. Er is voor de overheid een taak voorwaarden te scheppen voor de kwaliteit van beveiligingsorganisaties die de burger bij kunnen staan bij het invullen van deze verantwoordelijkheid.

De vergunningplicht geldt voor beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, waarbij de eerste zijn te onderscheiden in de volgende categorieën:

1. particuliere beveiligingsbedrijven;
2. particuliere alarmcentrales;
3. particuliere geld- en waardetransportbedrijven;
4. bedrijfsbeveiligingsdiensten;
5. restcategorie.

De Wpbr delegeert een aantal onderwerpen rechtstreeks aan de minister van Justitie, die zijn geregeld in de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Rpbr). Verder is er een circulaire opgesteld, de Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Cpbr), waarin beleidsregels staan en procedures zijn uitgewerkt.

De Wpbr is niet de enige wet waar beveiligingsorganisaties en recherchebureaus mee te maken hebben. Ook algemene wetten zijn voor deze organisaties van belang, zoals de Wet politiegegevens voor de (on)mogelijkheden van verstrekking van gegevens uit politieregisters aan particulieren, de Wet bescherming persoonsgegevens voor de verwerking van persoonsgegevens, en het Wetboek van Strafrecht voor mogelijke strafbare feiten bij de uitoefening van de werkzaamheden (bijvoorbeeld wederrechtelijk af luisteren van communicatie).

De meest in het oog springende eis die de Wpbr stelt is het bezit van een vergunning. Het zonder vergunning uitoefenen van beveiligings- of researchwerkzaamheden is verboden (artikel 2 lid 1 Wpbr). Een vergunning wordt op grond van artikel 4 lid 1 verleend 'indien, gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen, naar redelijke verwachting zal worden voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 10 gestelde regels en ook overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede beveiligingsorganisatie of een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht'. Het eerste element ('gelet op de voornemens en antecedenten') is geen harde eis. Het tweede element (dat 'naar redelijke verwachting zal worden voldaan aan de (...) regels') is een criterium voor de beoordeling, maar geen zelfstandige eis. Het derde element (dat 'ook overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen (...) in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht') is wel te zien als een zelfstandige eis. Ook als aan alle eisen van de Wpbr en Rpbr wordt voldaan, of het vermoeden bestaat dat daaraan voldaan zal worden, dan kan toch op basis van dit criterium vergunningverlening achterwege blijven, aldus het rapport-Straver (MvJ, 2006:7).

De twee belangrijkste eisen van de regelgeving zijn de betrouwbaarheid en bekwaamheid van leidinggevend en personeel. Deze eisen worden gesteld voor de toestemming voor het aanstellen van een leidinggevende en het personeel door respectievelijk de minister van Justitie en de korpschef/ commandant van de Koninklijke Marechaussee. Het gaat dan om de screening op criminele antecedenten en andere relevante feiten die een persoon ongeschikt zouden maken om voor een beveiligings- of researchbedrijf te werken. Verder ziet de bekwaamheidseis op de kwaliteit van de medewerkers; deze eis is in de regelgeving vertaald in opleidingseisen voor personen die beveiligings- of researchwerkzaamheden verrichten (artikel 8 Wpbr jo. artikelen 5-10 Rpbr).

⁷⁵ Kamerstukken II 1993/94, 23478, nr. 3, p. 2.

6.4 Particulier rechercheonderzoek

6.4.1 Aard en omvang

Marktwerking in de veiligheid wordt veelal in één adem genoemd met geüniformeerde bewaking. Uitgedrukt in omzet en fte's is dat correct, maar marktwerking is feitelijk veel meer divers en omvat ook een scala aan onderzoek- of rechercheachtige ontwikkelingen. In het WODC-rapport *Particuliere recherche. Uitbreiding van de reikwijdte van de wet?* (Klerks en Eysink Smeets, 2005) wordt verslag gedaan van onderzoek naar private onderzoeksdiensten die niet vergunningplichtig zijn onder de Wet op de particuliere beveiliging en recherchebureaus (Wpbr). Bedrijfsrecherchediensten en aanpalende sectoren als expertisebureaus, handelsinformatie- en incassobedrijven en informatiemakelaars werden in kaart gebracht. De centrale probleemstelling van het onderzoek was te beschrijven wat het aantal, de aard en omvang is van (de activiteiten van) bedrijven, bedrijfsonderdelen en andere particuliere organisaties die zich met rekerchewerkzaamheden of met onderzoek naar onregelmatigheden rond goederen bezighouden en die nu niet onder de Wpbr of binnen het domein van justitiële opsporing vallen (Klerks en Eysink Smeets, 2005:5). Het onderzoek biedt een goed overzicht van de diverse organisaties, waarvan we hier de samenvatting weergeven (Klerks en Eysink Smeets, 2005:5-7):

Banken

De bedrijfsrecherchefunctie is bij banken op uiteenlopende wijze georganiseerd en in toenemende mate geïntegreerd in de primaire bedrijfsprocessen. Een grote bank verricht jaarlijks honderden onderzoeken, vooral in de vorm van dossier- en bestandenonderzoek en overwegend gericht op de integriteit van het eigen personeel. Veel van het onderzoekswerk in de bankwereld komt voort uit wettelijke verplichtingen. Onderzoeksmethoden en dergelijke zijn strak gereguleerd, het gebruik ervan staat onder toezicht. Het resultaat van grotere onderzoeken wordt gerapporteerd naar strategisch niveau. Banken hanteren een onderling fraude-waarschuwingssysteem. Er wordt met regelmaat externe onderzoekscapaciteit ingehuurd. (...)

Verzekeraars

Vrijwel alle circa 200 verzekeringsbedrijven hebben een rekerchefunctie in huis, waarvan de omvang en organisatorische inbedding varieert. Een grote maatschappij gaf bijvoorbeeld aan jaarlijks circa 1.500 onderzoeken te verrichten, voornamelijk personeelsscreening en onderzoek naar acceptatie en claims van klanten. Specifieke overheidswetgeving brengt eveneens onderzoekswerk voort. Veel van het werk komt neer op dossieronderzoek en bestandenvergelijking; de buitendienst doet ook interviews en observaties. Er wordt veel werk uitbesteed aan rekerche- en expertisebureaus, waarbij de samenwerking intensief en vaak structureel is. Er wordt veelal gewerkt aan de hand van protocollen en gedragscodes en er is toezicht, alsmede een klachtenregeling. (...)

Overige bedrijfsrecherche

De bedrijfsrecherchediensten en -functies bij bedrijven en instellingen buiten de financiële sector zijn gevarieerd naar aard, omvang, organisatorische ophanging en werkzaamheden. Er zijn indicaties dat ieder bedrijf met een bedrijfsbeveiligingsdienst (circa 200) ook met enige regelmaat onderzoeksactiviteiten laat verrichten. De omvang van afdelingen bedrijfsrecherche varieert van één tot enige tientallen medewerkers. Het aantal verrichte onderzoeken loopt overeenkomstig uiteen van enkele tot 1.500 of meer per jaar. Bij sommige bedrijven gaat het daarbij vooral om onderzoeken naar eigen personeel, elders worden ook klanten of derden subject van onderzoek. Ongeveer alle onderzoeksmethoden en -middelen worden in deze sector gehanteerd. Een deel van het onderzoekswerk wordt uitbesteed. Bedrijven verklaren te werken volgens richtlijnen die weinig afwijken van de door de Wpbr voorgeschreven regels. (...)

Infobrokers

Information brokers opereren in een jonge en onoverzichtelijke branche zonder representatieve vertegenwoordiging, waar men zich niet kan voorstellen dat de WPBR ooit voor hen relevant zou kunnen worden. Er doen zich rekerchewerkzaamheden voor volgens de gehanteerde definitie, doch deze vormen zeker niet de hoofdmoot van het werk. Er zijn signalen dat zich spelers op de markt van de *information brokerage* begeven die het met de professionele, ethische standaarden niet al te nauw nemen. Alvorens eventueel te besluiten tot het brengen van deze sector onder de reikwijdte van de Wpbr is diepgaander onderzoek nodig dan nu mogelijk was, omdat de sector nog slechts ten dele belicht kon worden. (...)

Handelsinformatiebureaus

Handelsinformatiebureaus en incassobedrijven bewegen zich binnen grofweg dezelfde branche en kennen wat betreft doelstelling en werkwijze een aanzienlijke overlap. Bedrijven in deze sector verzamelen en verwerken op intensieve wijze en in grote aantallen persoonsgegevens. Hoewel het branche-imago betrekkelijk ongunstig is lijken de geïnterviewde bedrijven overwegend bonafide te werken. Wel is duidelijk dat in de branche informatie van dubieuze herkomst omgaat. Men ziet zekere voordelen in uitbreiding van de reikwijdte van de Wpbr, met name in het tegengaan van wildgroei en valse concurrentie door bedrijven die illegitieme informatie leveren. (...)

Expertisebureaus

De expertisebranche bestaat uit personen of bedrijven (c.q. bedrijfsonderdelen) die zich richten op het vaststellen van de aard en omvang van een schadegeval, eventueel gevolgd door het vaststellen van de toedracht en aansprakelijkheid. Experts werken van oudsher voor verzekeraars, maar worden in toenemende mate ook door anderen ingeschakeld, bijvoorbeeld door organisaties die voor een schadegeval niet verzekerd zijn maar die toch inzicht willen hebben in allerlei aspecten van de schade. De expertisebranche is overzichtelijk, transparant en in toenemende mate goed georganiseerd. Een aantal partijen werkt serieus aan verdere professionalisering en zelfregulering, en de branche is ook voor externe representatie georganiseerd. (...)

6.5 Modellen en concepten van de veiligheidsmarkt

6.5.1 4-generatiemodel marktwerking

De verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de publieke naar de private sector gaat gepaard met een toenemende professionalisering van de markt. In de literatuur wordt gebruik gemaakt van het zogenaamde 4-generatiemodel (Hoogenboom, 1987). De eerste generatie particuliere beveiligers hebben een brede achtergrond, zijn relatief laag opgeleid en hebben geen werkervaring in de politie- of veiligheidswereld. In het bijzonder binnen de particuliere opsporing doen zich echter veranderingen voor. De tweede generatie doet zijn intrede vanaf midden jaren tachtig en bestaat uit voormalige politie- en inlichtingenfunctionarissen en voormalige officieren van justitie. Zij brengen specifieke kennis en ervaring van misdaad, strafrecht en opsporingstechnieken op de markt. Deze generatie blijft nuttig en noodzakelijk, maar loopt in een aantal domeinen tegen de grenzen van hun kennis aan. Dit geldt voor financieel-economische criminaliteit en bijvoorbeeld criminaliteit in een geautomatiseerde omgeving. Om deze reden vraagt de markt een derde generatie (HBO-geschoolden) en een vierde generatie (academisch geschoolden). Op de markt is onder andere vraag ontstaan naar (forensische) accountants, fiscalisten, IT-specialisten en technische geschoolden voor elektronische beveiliging.

6.5.2 Sturing van veiligheid (governance of security)

Uitbesteding van publieke taken en het intensiveren van de samenwerking met andere publieke en private organisaties vinden we op veel beleidsterreinen. In de literatuur wordt meer en meer gewerkt met het concept 'governance of security' (Boutellier, 2007; Hoogenboom, 2010; Wood en Shearing, 2007). Uitgangspunt is dat het 'verticale model' van veiligheid (de staat, in casu de rechtshandhaving en strafrechtelijke actoren) geleidelijk aan plaatsmaakt voor een 'horizontaal model' waarin netwerken van publieke, semi-publieke en private actoren een rol spelen. Twee vragen staan hierbij centraal: hoe zijn deze netwerken te sturen en hoe zijn deze verhoudend deze netwerken zich tot bestaande verantwoordingstructuren?

Indien we 'politie' als een proces definiëren, wordt duidelijk dat veel taken die de reguliere politie uitvoert ook worden uitgevoerd door een veelvoud aan (semi)publieke en private organisaties: 'there is nothing we cannot point to someone else is doing' (Shearing, 2005).

Dit betekent dat het onomstreden, diepgewortelde idee dat de politie monopolist is van de politiefunctie een mythe is. In het horizontale sturingsmodel worden functies die verondersteld des polities zijn, uitgevoerd door steeds meer publieke en in het bijzonder particuliere organisaties:

It has become acceptable for groups other than governments both to take control of their own policing and to select the providers of it. (Bayley en Shearing, 2001:5)

Volgens Bayley en Shearing wordt het steeds duidelijker dat 'politie' wordt uitgeoefend en aangestuurd door een breed scala van instituties, sommige publiek, andere privaat. En er zijn

mengvormen: hybride structuren en organisaties. ‘Policing is being transformed and restructured in the modern world’ (Bayley en Shearing, 2001:1). Een van de meest in het oog springende ontwikkelingen is de groei en productdiversificatie van de particuliere veiligheidsindustrie (Shearing en Stenning, 1981; Hoogenboom, 1986, 1987; Singer, 2003).

Wetenschappelijk politieonderzoek – ook in ons land – richt zich traditioneel op de publieke politie. Deze is echter onderdeel geworden van een groter geheel van instituties die toezicht-, controle- en opsporingstaken uitoefenen. De politiefunctie fragmenteert in drie richtingen:

1. **opwaarts**: de opkomst van transnationale politieorganisaties. Internationale publieke organisaties als de Wereldbank hebben eigen ‘politieorganisaties’. Maar ook is er sprake van een toename van multinationale politieorganisaties (Europol, Eurojust, DEA, FBI);
2. **neerwaarts**: door de aanstelling van toezichthouders als parkwachters en openbaarvervoercontroleurs op lokaal bestuursniveau. Ook door de toename van het bestuursstrafrecht waaronder bijvoorbeeld de ‘bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’;⁷⁶
3. een **zijwaartse** beweging: de opkomst, groei en productdiversificatie van de veiligheidsmarkt.

In *Politie in ontwikkeling* (2005) wordt geschreven over ‘gezagsvermenigvuldiging’ in de uitoefening van de politiefunctie. In het verticale sturingsmodel is sprake van eenduidigheid: de overheid oefent zowel gezag als beheer uit over politie, justitie, de KMar en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In de overgang naar het horizontale besturingsmodel van veiligheid is sprake van een toename van het aantal gezagsdragers. Bayley en Shearing (2001) beschrijven en analyseren dit proces in *The New Structure of Policing*. De belangrijkste kenmerken van de ‘nieuwe structuur’ zijn volgens hen:

- a) de scheiding van degene die gezag en beheer uitoefent van degene die het ‘politiewerk’ feitelijk verricht, en
- b) de overdracht van beide functies (gezag/beheer en uitvoering) van de staat naar de markt. Gezag en beheer worden in het verticale sturingsmodel gelijkgesteld met de staat, maar gezag en beheer in het horizontale sturingsmodel van veiligheid worden daarnaast uitgeoefend door partijen met economische belangen, woongemeenschappen, culturele groeperingen en individuele burgers. Kortom, in de woorden van Bayley en Shearing (2001):

Policing is being reconstructed worldwide. Its distinguishing features are (a) the separation of those who authorize policing from those who do it and (b) the transference of both functions away from government.

6.5.3 Concept ‘grey policing’

In de literatuur wordt gewezen op de mogelijke nadelen van vergaande operationele samenwerking en/of versmelting van private en publieke onderzoeken. Drie concepten zijn van belang. Het eerste is het ‘hydraulisch principe’. De hypothese luidt: indien de staat meer controle uitoefent op de publieke sector, kan het zijn dat individuen binnen de publieke sector een beroep doen op een private partij om dingen te laten doen die zij zelf niet kunnen of mogen.

Het tweede concept is het ‘dirty work argument’. Dit is een variatie op de eerste: het ‘vieze werk’ wordt uitbesteed. De hypothese is dat binnen de publieke sector een taak wordt uitbesteed aan een private actor omdat de publieke daar zelf niet de bevoegdheden voor heeft. In beide varianten kan bijvoorbeeld onrechtmatig verkregen bewijs worden gebruikt als sturingsinformatie in een strafrechtelijk onderzoek. Sturingsinformatie is informatie die niet aan het papier wordt toevertrouwd, maar wel bepalend is voor de richting van een onderzoek. Indien nodig wordt de onrechtmatig verkregen informatie ‘witgewassen’.

Het derde concept is ‘grey policing’. Dit verwijst naar ‘grijze’ samenwerkingsgebieden waarin bijvoorbeeld onrechtmatig informatie wordt uitgewisseld via ‘old boys’-netwerken. Dit speelt – en er zijn empirische en strafrechtelijke voorbeelden van ook in Nederland – doordat private onderzoekers van de tweede generatie culturele banden hebben met voormalige politiefunctionarissen. Onderdelen van de politiecultuur worden als het ware ‘geëxporteerd’ naar de private markt (Nuis, 2004).

⁷⁶ *Stb.* 2008, 44.

6.6 Rechtsbescherming en borging publieke belangen

Het WRR-rapport *Het borgen van publiek belang* (WRR, 2000) maakt onderscheid tussen de 'wat-vraag' (voor welke belangen, waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is, moet de overheid eindverantwoordelijkheid dragen?) en de 'hoe-vraag' (hoe moeten publieke taken worden georganiseerd?).

Ten aanzien van de 'wat-vraag' concludeert het rapport dat 'er eerst sprake is van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt'. Het rapport concludeert verder dat dit feitelijk een *politieke* afweging is.

De 'hoe-vraag' gaat over de vraag hoe publieke en private verantwoordelijkheden moeten worden toegedeeld bij het behartigen van publieke belangen. Bij de behartiging van publieke belangen gaat het dan om 'een zodanige toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken'. Hierbij komen twee vragen aan de orde: wie gaat de operationele verantwoordelijkheid dragen? En: op welke wijze wordt het belang in kwestie geborgd?

Het gaat om die situaties waarin de overheid de operationele verantwoordelijkheid voor een publieke taak wil uitbesteden, of waarin de overheid besluit een taak niet in te besteden maar waarvan de resultaten beschikbaar komen voor de overheid middels samenwerking met de private sector. In het WRR-rapport komt de tweede categorie niet expliciet voor. Het rapport gaat ervan uit dat de overheid per definitie de eindverantwoordelijkheid draagt en zij de actor is die werk en een operationele verantwoordelijkheid aan de markt kan gunnen.

Er zijn autonoom gegroeide situaties waarbij de private sector vanuit een eigenbelang een taak uitvoert waarbij bijvoorbeeld informatie wordt verzameld die voor de overheid een speciale waarde kan hebben in de complexer wordende samenleving. De overheid kan in voorkomende gevallen deze private informatie voor een ander doel gebruiken dan waarvoor zij in de private sector is verzameld. Indien de overheid zou besluiten een dergelijke functie niet zelf in te richten, maar samen te werken met dergelijke private organisaties, welke eisen zou zij dan moeten stellen aan de uitvoering van die operationele verantwoordelijkheid?

6.6.1 Overwegingen bij uitbestedingsvragen

Bij de vraag of de overheid taken kan en mag uitbesteden aan de private sector spelen vele overwegingen een rol. Deze overwegingen hebben betrekking op fundamentele rechten maar ook op praktische overwegingen. Het WRR-rapport geeft het volgende kader:

1. Democratische legitimatie
 - Algemeen kiesrecht (burgers kiezen vertegenwoordigende lichamen)
 - Democratische sturing (vertegenwoordigende lichamen geven sturing aan de uitoefening van publieke bevoegdheden)
 - Democratische verantwoording (het bestuur legt verantwoording af aan de vertegenwoordigende lichamen)
2. Rechtsgelijkheid (gelijke gevallen worden gelijk behandeld)
 - Legaliteitsbeginsel/wettelijke basis voor het handelen
 - Scheiding der machten (wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht)
 - Scheiding van politiek en bestuur (bij de uitvoering)
 - Gelijkheidsbeginsel (formeel en materieel)
3. Rechtszekerheid
 - Legaliteitseis (wettelijke basis voor overheidsoptreden)
 - Kenbaarheid (Burgers kennen hun verplichtingen)
 - Verbod op terugwerkende kracht
4. Effectiviteit
 - Bekendheid met welk doel wordt nagestreefd
 - Causaliteit tussen het te bereiken doel en het gevoerde beleid
5. Efficiëntie
 - Allocatieve efficiëntie (resultaat versus individuele belangen/voorkeuren en maatschappelijke belangen)
 - Kostenefficiëntie (resultaat in relatie tot kosten)

Indachtig dit WRR-kader is de kwaliteit van het private onderzoek en de wijze waarop dit wordt ingebracht in het strafrechtelijk onderzoek van belang. De centrale vragen zijn: voldoet het private onderzoek aan de kwaliteitseisen die het strafrecht stelt, en kan en mag het private rapport worden ingebracht in een strafrechtelijke procedure? Zorgvuldigheid in de wijze waarop het private onderzoek is uitgevoerd is hierbij van belang, evenals de (on)mogelijkheden van controle achteraf op de rechtmatigheid en kwaliteit van het private onderzoek.

6.6.2 Privacygedragscode

In 2001 is een stuurgroep ingesteld om nieuw beleid te ontwikkelen op het terrein van de particuliere recherche. Onder andere bleek de stuurgroep van mening dat normering van (de werkzaamheden van) de particuliere recherche noodzakelijk was, met name ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van onderzochte personen. Op grond van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is de overheid gehouden de privacy van haar burgers te beschermen tegen inbreuken, niet alleen door de overheid maar ook door andere burgers. In juli 2002 namen de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de adviezen van de stuurgroep over.

In vervolg daarop heeft de VPB een privacygedragscode opgesteld in overleg met de overheid en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Op basis van de Wpbr is het hanteren van de privacygedragscode met ingang van 1 juni 2004 verplicht gesteld voor alle advies-, recherche en schadeonderzoekbureaus die vergunningplichtig zijn onder de Wpbr. De privacygedragscode geldt niet voor beveiligingsorganisaties.

6.7 Het onderdeel forensisch onderzoek van de veiligheidsmarkt

6.7.1 Producten, vragers en aanbieders

In de vorige paragrafen is een context uitgewerkt waarbinnen ontwikkelingen op de FO-markt kunnen worden geplaatst. In hoeverre past marktwerking op het gebied van FO-onderzoek in een bredere verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de overheid naar de markt? Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen binnen het FO-deel van de veiligheidsmarkt – dat niet alleen publiek (strafrechtelijk) maar ook privaat (privaatrechtelijk, zelfregulering) onderzoek omvat – is een aantal interviews gehouden (Bijlage 3) met spelers op de markt. De onderzoekresultaten uit deze interviews worden hier in een aantal tabellen weergegeven. Een economische benadering is daarbij leidend: hoe ziet de vraag- en aanbodzijde eruit en wat zijn producten op de FO-markt?

Aan de vraagzijde van de FO-markt die een beroep doet op private FO-aanbieders, zijn de volgende categorieën vragers te onderscheiden:

- Multinationals en midden- en kleinbedrijf (productiebedrijven)
- Internetaanbieders en telecombedrijven
- Verzekeraars
 - maatschappijen
 - makelaars
- Banken
- Actoren in de strafrechtspleging
 - NFI
 - Rechterlijke macht
 - Openbaar Ministerie
 - Politie
 - Advocatuur
- Particulieren.

Niet verwonderlijk zijn de vragende partijen dezelfde die al ruim 25 jaar opdrachten geven aan de markt voor het doen van onderzoeken: financiële instellingen, multinationals en het midden- en kleinbedrijf. Nieuw is de vraag vanuit de publieke sector (NFI, politie en justitie). Ook vanuit de advocatuur komt meer vraag voor FO-onderzoek.

Het ontstaan van een FO-markt past logisch in de eerder aangegeven verschuiving in de veiligheidszorg en de daarmee gepaard gaande professionalisering (zie par. 6.5.1). De onderzoeks- en recherchebureaus die sporenonderzoek doen naar brandoorzaken zijn overwegend van de tweede generatie (voormalige politiemensen), maar daarnaast zien we

derde- en vierdegeneratie-FO-onderzoekers op de markt verschijnen. De aanbieders zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- Fraudeafdelingen verzekeraars
- Expertise- en recherchebureaus
- Universiteiten
- Forenisc IT-bedrijven
- Onderdelen van advies- en consultancybureaus
- Bedrijfsbeveiligingsdiensten van multinationals
- Particuliere laboratoria.

In tabel 6.1 worden producten aangegeven die verschillende aanbieders op de FO-markt aanbieden. De FO-markt is relatief jong, en volgens respondenten (nog) relatief klein. Niettemin valt in dit overzicht de breedte van het FO-onderzoek op.

Tabel 6.1: Forensische producten

bedrijf	hoofdtype	voorbeelden
A	Forensisch advies voor strafrechtadvocaten	<ul style="list-style-type: none"> - Forensische Screening - Forensisch Verweer - Alternatieve Vraagstelling / Contra-Onderzoek - Forensic coaching
B	Forensisch onderzoek	onderzoek aan alle soorten digitale gegevensdragers, zoals computer, netwerk, notebook, gsm, usb stick, mp3 speler, pda
C	Forensisch onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> - Verwantschapsonderzoek - Contra expertise DNA onderzoek
D	Forensische technieken	<ul style="list-style-type: none"> - Advies en uitvoering van 3D-reconstructies (bv PD's) - Nulmetingen - Monitoring van constructies en 3D-objecten enz.
E	Technisch onderzoek:	toedrachts- c.q. oorzaakonderzoek, met name: <ul style="list-style-type: none"> - Branden/explosies - Inbraken/diefstallen - Aansprakelijkheid
F	Toedrachts- en fraude-onderzoek	branden, inbraken, aanrijdingen, declaratiefraudes en valse nota's
G	Toedrachts- en fraude-onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> - Basisonderzoek brand en inbraak - Basisonderzoek aan sleutels (origineel / bijgemaakt / gebruikerssporen) - Basisonderzoek aanwezigheid DNA
H	Toedrachts- en fraude-onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> - Brand-, explosie- of inbraakschade (zowel onderzoeken op plaats van brand als dossieronderzoeken) - Functioneren van alarminstallaties - Aansprakelijkheid (onderzoek gebouwen / machines etc.) in verband met ontstaan van schade
I	Forensisch onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> - Verdovende middelen - Toxicologie - Vezel- en textielonderzoek - Kunststof- en verfonderzoek - Glasonderzoek - Materiaalonderzoek - Brandonderzoek - Taal-, spraak- en audio-onderzoek - Document- en handschriftonderzoek - forensisch psychologisch onderz - Rechtspsycho-logisch onderzoek - DNA-onderzoek - Digitaal forensisch onderzoek

bedrijf	hoofdtype	voorbeelden
J	Forensisch onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> - DNA sporenonderzoek - Bepaling DNA-profielen - Bloedspoorpatroonanalyse - Interpretatie verwondingen - Doodsoorzaak - National Injuries Database - Bepaling Tijdstip overlijden - Criminalistische interpretatie - Rechtbankoptreden
K		<ul style="list-style-type: none"> - Vuurwapens en schotresten - Drugsanalyses - Toxicologie - Brandonderzoek - DNA - Documentonderzoek - Forensische ecologie

6.7.2 Conclusies FO-markt

Welke conclusies kunnen uit de interviews en de overzichten worden getrokken ten aanzien van marktwerking in het FO-onderzoek? In het navolgende wordt een dozijn conclusies uitgewerkt waarbij waar mogelijk de specifieke bevindingen van de brede FO-markt worden geplaatst in de context van marktwerking zoals in dit hoofdstuk is uitgewerkt.

- 1) De FO-markt wordt groter. Het aantal vragers en aanbieders neemt toe en het aantal FO-producten neemt toe.
- 2) De FO-markt vormt echter nog een relatief klein segment van een veel grotere markt voor privaat onderzoek.
- 3) De FO-markt bestaat ruwweg uit drie 'markten': brand- en toedrachtonderzoek, IT-onderzoek en meer recent uit traditioneel FO-onderzoek zoals het NFI dat van oudsher uitvoert.
- 4) De brandonderzoeken hebben overwegend een functie in de civielrechtelijke afhandeling van verzekeringsclaims; ook worden private onderzoeken gebruikt voor het doen van aangiften.
- 5) Op PD's werken publieke (politie en brandweer) en private partijen soms samen (afstemming), maar dit PD-proces is (nog) niet strak geregeld. Op de PD is soms sprake van een verwarrend geheel van FO-activiteiten door de politie, de brandweer en expertise- en recherchebureaus. Dit PD-onderzoek verloopt goed, maar ook is sprake van elkaar voor de voeten lopen en soms 'kinnesinne' onderling. Dit kan nadelig zijn voor de kwaliteit van het FO-onderzoek: 'goed PD-onderzoek kan maar één keer gebeuren' (vernietiging sporen, contaminatie, etc.). Er is sprake van een aantal beleidsmatige en operationele ontwikkelingen tussen verzekeraars en politie en justitie om dit PD-onderzoek nader te reguleren.
- 6) In de brand- en IT-onderzoeken is op de werkvloer sprake van (in)formele samenwerking (afstemming, informatie uitwisselen, gebruik maken van elkaars rapporten). Dit is ongetwijfeld functioneel, maar kan in de context van de eerder besproken concepten als 'grey policing' en 'hydraulisch principe' op onderdelen problematisch zijn omdat voor derden niet altijd meer duidelijk is wie wat heeft gedaan, op basis van welke bevoegdheden, voor wie, wat er met onderzoekresultaten gebeurt en wie waarvoor verantwoordelijkheid is.⁷⁷
Het andere FO-onderzoek (meer traditioneel NFI-achtig onderzoek) onderscheidt zich hiervan doordat hier veelal sprake is van contra-onderzoek achteraf in een gerechtelijke procedure.
- 7) In voorkomende gevallen worden private rapporten onderdeel van een strafrechtelijk onderzoek indien sprake is van een aangifte.
- 8) IT-onderzoeken hebben drie functies:

⁷⁷ In de politiesociologie (Reiner, 2010) wordt een onderscheid gemaakt tussen 'working rules' (zoals het echt gaat op de werkvloer), 'inhibition rules' (wet- en regelgeving, protocollen etc.) en 'presentation rules' (hoe dingen op papier, in rapporten en processen-verbaal komen). De aanname hier is dat een groter verschil bestaat tussen de 'working rules' en de andere twee 'rules'. Dit betekent dat de werkelijkheid van in ons geval het FO-onderzoek (brand en IT) wellicht complexer is dan wij willen of durven te accepteren. Temeer daar een relatief grote mate van operationele vrijheid bestaat ('streetlevel bureaucracy'). In de 'brandwereld' is men zich hiervan bewust en wordt gepraat over regulering. In de relatief nieuwe IT-wereld is dit veel minder ontwikkeld. Een complicerende factor hier is dat onderzoeken worden gedaan in een technische omgeving die voor anderen moeilijk te doorgronden is.

- a) preventieve onderzoeken om procedures en beveiligingssystemen te testen om op grond daarvan maatregelen aan te passen;
 - b) toedrachtonderzoeken in een geautomatiseerde omgeving om fraude en misbruik vast te stellen; en
 - c) in een beperkt aantal gevallen het doen van aangifte. IT-bedrijven verrichten relatief veel risico-onderzoeken (penetratietesten/ethical hacking en monitoring communicatieprocessen van publieke (departementen) en bedrijven). In het laatste geval zijn ook publieke opdrachtgevers vragers op de markt, maar is deze vraag niet strafrechtelijk ingegeven.
- 9) IT-bedrijven bieden hun diensten ook aan op het terrein van advisering en opleidingen (ook voor overheidsdiensten, waaronder de politie).
- 10) Bij de meer traditionele FO- (NFI-achtige) onderzoeken zijn de raakvlakken met het strafrechtelijke systeem groter dan bij de brand- en IT-onderzoeken omdat hier bedrijven veel meer onderdeel uitmaken van strafrechtelijke procedures. Politie en justitie besteden FO-opdrachten uit, maar ook de advocatuur geeft soms opdrachten. Nederland volgt hierin, zij het later en minder snel, ontwikkelingen die zich voordoen in EU-landen en in het bijzonder ook de VS (vgl. par. 3.6).
- 11) De private FO-markt is onderdeel van een bredere verschuiving in verantwoordelijkheden voor preventie, veiligheid en opsporing van de publieke naar de private sector.
- 12) De private FO-markt past in het 4-generatiemodel (zie hierboven) doordat groei wordt ingegeven door HBO- en academisch geschoolden onderzoekers.

6.8 Regulering van de FO-markt

In de (inter)nationale literatuur wordt meer en meer gewerkt met het concept 'governance of security', waarbij het 'verticale model' van veiligheid geleidelijk aan plaatsmaakt voor een 'horizontaal model'.⁷⁸ Hoe zijn de netwerken in het horizontale model te sturen en hoe zijn deze verhoudend deze netwerken zich tot bestaande verantwoordingstructuren?

6.8.1 Hybride structuren en processen

Onderdeel van de sturingsvraag is de uitbesteding (outsourcing) van publieke taken. Dit zien we bijvoorbeeld in de fysieke beveiliging doordat private veiligheidsdiensten de toegang bewaken van het NFI tot aan politiebureaus en rechtbanken. Maar ook in de taakverdeling op bijvoorbeeld Schiphol waar particuliere bewaking integraal onderdeel uitmaakt van de totale beveiliging. In de literatuur wordt het begrip 'hybride' hiervoor gebruikt. Het onderscheid publiek en privaat wordt minder strak en in de praktijk ontstaan hybride structuren en processen.

Op de FO-markt zien we dit tot op zekere hoogte in brandonderzoeken, in iets mindere mate bij IT-onderzoeken, en ook wel in het meer traditionele FO-onderzoek. Zij het dat bij het laatste een onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds uitbesteding (politie, het OM of de rechtbank besteedt een onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek uit) en anderzijds privaat FO-onderzoek als tegenhanger/- speler van de publieke sector indien de advocatuur gebruik maakt van privaat onderzoek voor de verdediging. Zoals gezegd dit komt voor, maar deze onderzoeken vormen een zeer klein geheel van de gehele private onderzoeksmarkt.

Doordat meer en meer sprake is van diffuser wordende grenzen tussen publiek en privaat onderzoek wordt in de literatuur vergaande operationele samenwerking geproblematiseerd. Dergelijke samenwerking is niet per se verkeerd, maar vanuit een rechtsstatelijk borgingsbelang moet de vraag worden gesteld of nog wel duidelijk is wie wat doet voor wie, wie waarvoor verantwoordelijk is en wie kan worden aangesproken op die verantwoordelijkheid. Op de FO-markt speelt dit vraagstuk ten aanzien van brand- en IT-onderzoeken. Bij brandonderzoeken wordt in interviews gezegd dat:

- informele informatie van politie ongecontroleerd wordt opgenomen in een privaat rapport, en andersom;
- particuliere informatie niet gecheckt wordt opgenomen in een proces-verbaal.

⁷⁸ Grabosky (1996) ziet een toekomst van de rechtshandhaving die bestaat uit een mix van publieke en private activiteiten en middelen: 'whether it is the public or private sector which carries out law enforcement has become a misplaced question. One must now inquire what institutional form is best suited to a given task. The design and guidance of hybrid law enforcement systems is an essential task for government in the next century'.

Op grond van het kleine aantal interviews dat is afgenomen kunnen echter geen conclusies worden getrokken over precieze aard en omvang hiervan. Dit vereist nader onderzoek.

Bij IT-onderzoeken wordt voorts gesteld dat er minder ervaring is bij betrokkenen in het doen van onderzoek en/of de (on)mogelijkheden van samenwerking tussen publieke en private partijen, er minder afspraken c.q. richtlijnen zijn opgesteld voor uitwisseling informatie dan bij brandonderzoeken. OvJ en recherchefunctionarissen hebben minder materiekennis en zijn niet goed in staat te zien welke informatie is vergaard en op welke wijze. In het IT-onderzoek is sprake van een (nog) minder gereguleerd plaats delict dan bij brandonderzoeken en is het achteraf moeilijker te duiden en te waarderen hoe informatievergaring heeft plaatsgevonden en of deze legaal was. Dit speelt nog meer in de internationale context, die regelmatig bij (strafrechtelijke) IT-onderzoeken voorkomt.

De beleidsmatige ontwikkelingen in het brandonderzoek om wederzijdse verantwoordelijkheden te specificeren en te regelen blijken verder ontwikkeld dan op het terrein van IT-onderzoeken.

6.8.2 Groei en marktwerving

De FO-markt wordt groter en dit is in de context van de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de publieke naar de private sector niet meer dan logisch. Clifford Shearing (2005) stelt dat er vrijwel geen werkzaamheden meer zijn die niet door de markt worden uitgevoerd. Het enige verschil is het geweldsmonopolie van de staat dat zich uit in (de dreiging met) geweldsuitoefening en machtsuitoefening op grond van strafrechtelijke bevoegdheden.

De FO-markt is een deelmarkt van een veel grotere markt voor veiligheid en onderzoek. Respondenten zien veel mogelijkheden voor verdere marktwerving in Nederland. Zij noemen daarbij de volgende gebieden:

- *high-volume crime*
 - DNA
 - vingerafdrukken
- secties (klein en groot)
- lijkschouw van GGD
- toxicologie
- chemisch onderzoek
- wapens en munitie
- bloedspooranalyse
- CT- en MRI-scans
- 3D-onderzoek
- PD-onderzoek door private PD-teams.

In feite wordt gesteld dat er nauwelijks of geen FO-onderzoeken bestaan die niet ook door marktpartijen zouden kunnen worden uitgevoerd. Zoals we zagen gebeurt dit ook in toenemende mate en is deze ontwikkeling internationaal verder ontwikkeld. De onderscheiden FO-onderzoeken worden gebruikt in civiele procedures of andere vormen van private conflictbeslechting. Ook worden aangiften gedaan.

In de interviews met aanbieders op de publiek-private veiligheidsmarkt worden verschillende argumenten genoemd voor verdere marktwerving in het FO-veld. In aanvulling op de argumenten dit door het werkveld in de strafrechtelijke context worden genoemd (zie par. 5.3.1), betreft dat de volgende argumenten.

- Efficiëntievoordelen: sneller en meer gericht FO-onderzoek zou leiden tot een bijstelling van de gerichtheid op kwantiteit van FO-onderzoeken naar de kwaliteit daarvan; dit ook in samenhang met relatieve toename (en mogelijk kwaliteit) van PD-onderzoeken. Achterliggend idee hier is dat ook private partijen bij PD-onderzoeken zouden kunnen worden betrokken.
- Barrières die worden gezien zijn onder andere de traditionele houding van publieke functionarissen, en in het bijzonder het OM. Hierbij wordt dan gewezen op het structurele karakter van marktwerving in de opsporing en het feit dat de publieke sector hier aan voorbij lijkt te gaan. Marktwerving is een feit en zal zich doorzetten, zo luidt het argument. Onderdeel van dit proces is dat marktpartijen meer en meer zullen worden ingehuurd door de overheid. Wereldwijd is de overheid de grootste vrager geworden op de veiligheidsmarkt (Grabosky, 1996; Wood en Shearing, 2007). Feitelijk zien we dit in Nederland ook: de inhuur van

particuliere surveillance bijvoorbeeld door gemeenten, de inhuur van forensische accountants door overheden voor het doen van fraude-onderzoeken en de inhuur van forensische IT-specialisten voor monitoring van kwetsbare infrastructuren of voor digitale onderzoeken.

- Een ander argument dat in dit verband wordt genoemd is de beschikbaarheid van relevante kennis. Dit past in het 4-generatiemodel waarin de derde en vierde generatie HBO- en academisch geschoold zijn. Indien in strafrechtelijke onderzoeken behoefte is aan specifieke kennis dan kan deze onder voorwaarden worden ingehuurd, zo luidt de redenering.

6.8.3 Controle, verantwoording en kwaliteitsborging: het 'multi-layering'-concept

In de interviews is ook consequent gevraagd naar de kwaliteit van het private FO-onderzoek. Verdere invoering van marktwerking in de brede veiligheidsmarkt, inclusief publiek en privaat FO, kan ongetwijfeld instrumentele voordelen hebben, maar rechtsbescherming dient daarbij te worden gewaarborgd. Dit betekent dat structureel moet worden nagedacht over kwaliteit en controle op de marktwerking in de sector.

Sturing van veiligheid (*governance of security*) heeft zoals boven opgemerkt twee componenten: sturing en democratische controle. Marktwerking in de veiligheidszorg betekent dat naast de overheid ondernemingen een rol zijn gaan spelen. Dit zien we in publieke gebouwen waar particuliere beveiligers de toegangscontrole verzorgen en op Schiphol waar controlehandelingen worden verricht door particuliere beveiligers; ook huren gemeentebesturen veiligheidsbedrijven in om toezicht uit te oefenen in de publieke ruimte. In de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Australië worden gevangenisstraffen veelal door private beveiligingsbedrijven geëxploiteerd. Er bestaan veel voorbeelden van de toenemende horizontalisering van veiligheid waarin complexe netwerken ontstaan waarin toezicht, controle, handhaving en opsporing door een veelvoud aan (semi-)publieke en private organisaties worden uitgevoerd.

Hoe dit alles te sturen in een democratische rechtsstaat is van belang. Maar naast de instrumentele sturingsvraag speelt ook de vraag van rechtsbescherming. Zoals David Garland (2001) aangeeft: 'The willingness to blend public and private provisions has begun to affect policing (...). This embrace of the private sector is liable to have fateful consequences, as it begins to transform the character of the crime control field'. Het is juist hierom dat hij – en andere auteurs – aandacht vragen voor de borging van publieke belangen in de grijze tussengebieden van samenwerking.

Welke borgingsmechanismen zijn er waarmee een aantal fundamentele eisen van goed bestuur worden geborgd op het gebied van veiligheid en in het onderhavige geval van het FO-onderzoek? Uit de interviews en de literatuur kunnen de volgende mogelijkheden worden genoemd:

- *Borging door concurrentie.* De aanname hier is dat open concurrentie op de (FO-)markt leidt tot normconform gedrag. Marktpartijen hebben een commercieel belang om zich aan de regels te houden omdat nadelige publiciteit over bijvoorbeeld de gebrekkige kwaliteit van een onderzoek, of lekken van informatie of onrechtmatig handelen direct consequenties kan hebben voor de marktpositie (negatieve publiciteit, opdrachtgevers die zich terugtrekken).
- *Borging door wetten en regels.* De uitbesteding van FO-onderzoek kan in vrije concurrentie plaatsvinden, maar indien de resultaten van forensisch onderzoek als bewijs worden ingebracht, zouden de aanbieders moeten voldoen aan bepaalde, in de wet vastgelegde, kwaliteitseisen (zie hfd. 4 en par. 5.6.2).
- *Borging door civiele contracten.* Indien de publieke sector private partijen inhuurt voor deelonderzoeken in een strafrechtelijk onderzoek kan verdere borging geschieden door contractuele afspraken over kwaliteit, procedures, geheimhouding, betrouwbaarheid van werknemers (eventueel veiligheidsonderzoek A of B) en andere relevante aspecten van het onderzoek, het bedrijf dat het uitvoert, verslaglegging, controleerbaarheid door derden, etc..
- *Institutionele borging.* In deze vorm van borging gaat het erom de waarden en normen van de private aanbieders zoveel mogelijk in lijn te brengen met het publieke belang. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van gedragscodes en/of uitgangspunten van maatschappelijk verantwoord ondernemen (*corporate governance*).
- *Borging door veiligheidsonderzoeken:* door screening door de AIVD van tot de markt toegelaten functionarissen. Dit is bijvoorbeeld van belang bij (preventieve) IT-onderzoeken

die raken aan de staatsveiligheid, zoals het monitoren van berichtenverkeer tussen bewindslieden en departementen.

- *Borging door invoering van het 'disclosure'-principe.* In de interviews wordt gewezen op het Angelsaksische juridische begrip 'disclosure': het vastleggen en openbaar maken van alle onderzoekshandelingen opdat het voor derden (recherchechef, OvJ, advocatuur, rechter) in de context van een strafrechtelijk onderzoek controleerbaar is welke onderzoekshandelingen op welke wijze door wie op welk tijdstip en met welk resultaat zijn verricht.

In de praktijk is een combinatie van deze borgingsmechanismen mogelijk en wenselijk. In de literatuur over strategische veiligheidsconcepten wordt op verschillende terreinen het zogenaamde '**multi-layering**'-principe ingevoerd. Dit principe wordt door het Amerikaanse en Australische Homeland Security gebruikt voor de beveiliging van havens, luchthavens en bijvoorbeeld vervoersstromen (lucht, water, spoor en weg). De kern is dat geen enkele beveiligingslaag 100% dekkend is, dus is het zaak om verschillende beveiligingslagen op elkaar te stapelen. Hierdoor worden onvolkomenheden van onderliggende lagen geleidelijk ondervangen. Een goed voorbeeld is de luchtvaartveiligheid. Deze is opgebouwd uit een groot aantal lagen: fysieke beveiligingsmaatregelen, technologische veiligheidsmaatregelen (camera's, biometrie, sensoren), persoonlijke veiligheidsmaatregelen (particuliere beveiligers, marechaussee, politie) en bijvoorbeeld informatieveiligheidsmaatregelen (verplichte informatie die passagiers moeten aanleveren voorafgaand aan het vliegen, uitwisseling van persoonsgegevens tussen EU-landen en de Verenigde Staten).

Dit 'multi-layering'-principe wordt ook toegepast in de IT-beveiliging: middels een stapeling van wachtwoordbeveiliging, virusscanners en firewalls, en cryptografische protocollen. Iedere laag op zich is onvolledig, maar de lagen complementeren elkaar, en dit is noodzakelijk omdat de effectiviteit van iedere laag veel kleiner is dan veelal wordt aangenomen. Doordat lagen op elkaar worden geplaatst die zowel sterke als zwakke punten hebben wordt de inspanning voor kwaadwillenden om de beveiliging te doorbreken groter, en neemt de kans op het detecteren van onregelmatigheden toe.

6.8.4 'Multi-layering' toegepast op de FO-markt

Indien marktwerking in het forensisch onderzoek verder wordt toegepast kan dit 'multi-layering'-principe verder worden doordacht en ontwikkeld. We geven hier een indicatie van relevante mogelijkheden voor verschillende lagen.

De eerste laag wordt gevormd door bestaande wet- en regelgeving, inclusief de nadere invulling daarvan in gedragscode, die toegang tot de markt en te volgen basisprocedures vastleggen, zoals:

- Wet particuliere beveiligingsbedrijven en particuliere recherche (Wpbr);
- Gedragscode particuliere recherche (VPB samen met College Bescherming Persoonsgegevens);
- Klachtprocedures VPB en mogelijkheden om zowel bij het Verbond van Verzekeraars als het College Bescherming Persoonsgegevens klachten in te dienen.

Deze eerste laag is relevant omdat toegang tot de markt wordt gereguleerd (vergunningstelsel) en de mogelijkheid regelt om klachten in te dienen. Deze eerste laag is relevant, maar toegang tot de markt zegt niets over de wijze waarop toegelaten bedrijven hun organisatie inrichten, noch hoe administratieve processen zijn ingericht of hoe onderzoekshandelingen worden uitgevoerd. De gedragscode van het VPB in samenwerking met het College Bescherming Persoonsgegevens vormt een eerste stap in deze richting.

De tweede laag wordt gevormd door een combinatie van kwaliteitssystemen die zich meer richten op de aard van het onderzoek, de inrichting van werkprocessen en de verslaglegging daaromtrent. Voor de FO-markt gaat het hier om:

- ISO-standaarden;
- eisen ten aanzien van de administratieve organisatie en interne controle (AOIC);
- internationale FO-normen;
- accreditatie in combinatie met registers voor soorten onderzoek en soorten onderzoekers;
- kwaliteitshandboeken voor soorten onderzoekshandelingen; en
- mogelijke invoering van het 'disclosure'-principe.

Deze tweede laag is relevant omdat deze aanvullend is op de eerste laag en zich meer richt op kwalitatieve aspecten. Bij accreditatie op basis van ISO 17025 worden bijvoorbeeld eisen gesteld

aan de kwalificaties van personeelsleden en is er sprake van periodieke auditing en de verplichting om aangegeven wijzigingen ten aanzien van de bedrijfsvoering door te voeren. In het bijzonder is het 'disclosure'-principe interessant dat wordt genoemd in de interviews. Onder het 'disclosure'-principe wordt verstaan dat in het (FO-)onderzoek verplicht alle onderzoekshandelingen dienen te worden vastgelegd opdat derden (opdrachtgevers, de rechterlijke macht) indien gewenst of noodzakelijk iedere stap in een onderzoek kunnen (laten) controleren. Dit 'disclosure'-principe wordt door verschillende respondenten genoemd als een belangrijk kwaliteits- en controle-instrument. Daarbij wordt ook gesteld dat dit principe niet alleen van toepassing zou moeten zijn op de private spelers in de FO-markt, maar ook op het NFI: gelijke monniken, gelijke kappen.

Het 'multi-layering'-principe hebben wij overgenomen uit andere veiligheidsdomeinen omdat er parallellen lijken te zijn met de private (FO-)onderzoeksmarkt. Omdat onderzoekshandelingen worden verricht die kleine of grote gevolgen kunnen hebben in civiele of strafrechtelijke onderzoeken, bestaat er in de rechtsstaat behoefte aan kwaliteitseisen en controle op (particulier) onderzoek. Het 'multi-layering'-principe breekt met de simplistische en vaak eendimensionale visie op veiligheid dat één veiligheidslaag voldoende is. Toegepast op de FO- markt rijst vooral de vraag of de eerste laag, het wet-en regelgevend kader, voldoende is. Valt marktwerving ten aanzien van het FO-onderzoek onder de huidige Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus? Indien niet, hoe dient de wet dan te worden aangepast? Onderdeel van de eerste laag is ook de Gedragscode van het VPB. Geldt deze voor de FO-markt? Indien niet, wat dient dan te worden aangepast?

Het 'multi-layering'-principe gaat uit van de premisse dat iedere beveiligingslaag feilen, onvolkomenheden en blinde vlekken kent. Daarom is een (aangepaste) eerste laag niet voldoende. In de politiesociologie (Reiner 2010) wordt een onderscheid gemaakt tussen 'working rules' (zoals het echt gaat in de praktijk), 'inhibition rules (wet- en regelgeving) en 'presentation rules' (zoals het op papier komt). Het inzicht neemt toe dat door meer wet- en regelgeving in te voeren ('inhibition rules') die vaak mooi worden omschreven en uitgedragen ('presentation rules') de praktijk ('working rules') zich lang niet altijd (snel) aanpast. De praktijk is weerbarstig. Daarom dient de eerste laag aangevuld te worden met andere lagen die disciplinerend werken voor de organisaties die FO-onderzoeken uitvoeren. Ook hier volstaat niet één maatregel, bijvoorbeeld een register. De tweede laag wordt idealiter opgebouwd uit een combinatie van eisen die kunnen variëren van verplichte opleiding, permanente educatie, nauwkeurige omschrijving van administratieve en onderzoeksprocessen en handelingen, enzovoorts. Het is naïef te veronderstellen dat er eendimensionale oplossingen zijn voor dergelijke complexe processen.

6.8.5 Multi-layering en... toezicht

Toezicht kent de volgende definitie, gegeven door de Algemene Rekenkamer: 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding van dat oordeel interveniëren.'⁷⁹ Een toezichtfunctie moet:

- goed herkenbaar zijn gepositioneerd en te onderscheiden zijn van andere functies;
- qua aard afhankelijk zijn van de aard en de context waarbinnen het publieke belang moet worden behartigd (alleen toezicht in volwassen markten, toezicht en regulator in nieuwe markten);
- de tijd krijgen zich in te werken en zich te kunnen bewijzen ten opzichte van de markt om de informatie te krijgen die nodig is om toezicht uit te kunnen oefenen;
- op de juiste manier zijn gepositioneerd (niet te dicht bij de marktspelers en ook niet te dicht bij de politiek verantwoordelijke).

Indien marktwerving verder wordt ingevoerd dient nader te worden gezien of en hoe het 'multi-layering'-principe verder kan worden ontwikkeld. En in samenhang hiermee: of het toezicht op de verschillende lagen functioneert en of dit toezicht kan worden verbeterd.

Hierbij dient niet alleen te worden gezien of nieuwe vormen van toezicht noodzakelijk zijn, maar ook hoe bestaande vormen van toezicht functioneren. Het huidige toezicht op marktwerving bestaat weliswaar formeel (Wpbr), maar in verschillende onderzoeken (zie bijvoorbeeld Klerks, 2000) wordt erop gewezen dat de politie weinig inhoud geeft aan haar controletaken van de

⁷⁹ http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Bronnen/Dossiers/Instellingen_op_afstand_van_het_rijk/Begrippen_en_normen_toezicht_en_reviewbeleid (laatst geraadpleegd 1 juni 2010).

eerste (wettelijke) laag. Er is voorzover ons bekend geen empirisch onderzoek naar het toezicht door de VPB, de wijze van naleving van ISO-normen door particuliere onderzoeksbureaus of de controleactiviteiten door het College Bescherming Persoonsgegevens. De laatste heeft wel eens onderzoek gedaan naar een handelsinformatiekantoor en naar de particuliere researchwereld, maar het is niet duidelijk of er systematisch en effectief toezicht op de verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt in deze sector. Er is dus veel onduidelijkheid over de mate (en effectiviteit) van toezicht op de marktwerking. *Multi-layering* gaat idealiter ook gepaard met meervoudig toezicht. Net als iedere beveiligingslaag feilen kent, kennen bestaande vormen van toezicht ook gebreken. De politie is al decennialang redelijk afhoudend in het stelselmatig controleren van de beveiligingsindustrie. De toetsing op het ministerie van aanvragen is een administratief proces. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft zich gebogen over marktwerking in de particuliere researchwereld, maar dient ook aandacht te besteden aan andere bedrijfstakken.

Een bijkomend feit is dat de rechterlijke macht niet erg kritisch staat tegenover het gebruik van de resultaten van particulier onderzoek in strafzaken. Nuis (2004) onderzocht dit in een verkennende studie voor de Raad van de Rechtspraak. Nuis concludeert dat de rechter (nog) onvoldoende oog heeft voor het aanbrengen van een onderscheid tussen de burger en de professionele particuliere onderzoeker, noch voor de normering van met name de laatste.

6.9 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben onze verkenning van marktwerking in het strafrechtelijk forensisch-technisch onderzoek geplaatst binnen het bredere perspectief van de veiligheidssector, waarvan het forensisch onderzoek feitelijk onderdeel uitmaakt. Het forensisch-technisch onderzoek ten behoeve van de strafrechtspleging is maar een klein deel van de markt voor forensisch onderzoek, dat een breder scala aan private actoren kent, zowel afnemers als aanbieders. De algehele markt van forensisch onderzoek groeit gestaag. Het aandeel strafrechtelijke opdrachtgevers (politie, OM, advocatuur en rechtbank) neemt wel toe, maar de grote vraag is niet-strafrechtelijk. Opdrachtgevers zijn voornamelijk bedrijven, particulieren en overheidsinstellingen. Forensisch onderzoek speelt een rol in civiele procedures, of in onderhandelingen tussen verzekeraars/werkgevers en cliënten/werkgevers die vooraf gaan civiele procedures. Er is ook een voorterrein van de strafrechtspleging waarop de groei van forensisch onderzoek zich met name aftekent. Dit geldt voor traditioneel sporenonderzoek (brand in het bijzonder), voor forensische accountancy en ook voor forensisch IT-onderzoek.

In toenemende mate zien we in het veiligheidsveld een verwevenheid van publieke en private actoren en processen. De ervaringen op de publiek-private markt voor beveiliging laten zien dat op het terrein van veiligheid marktwerking mogelijk is. De in de praktijk ontstane private FO-markt is onderdeel van een bredere verschuiving in taken voor preventie, veiligheid en opsporing van de publieke naar de private sector. Daarbij maken de ontwikkelingen duidelijk dat private en publieke werkzaamheden soms op een ongewenste manier met elkaar verbonden kunnen raken (grey policing). Een meerlagig stelsel van kwaliteitswaarborgen, met overheidstoezicht als sluitstuk, is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor bewaking van publieke belangen wanneer het forensisch onderzoek voor de strafrechtspleging meer gaat bewegen in de richting van de bredere publiek-private markt voor forensisch onderzoek en beveiliging.

7 Conclusie en scenario's

7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk geven we eerst een beknopt overzicht van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken (7.2). Daarna beantwoorden we de onderzoeksvragen (7.3). Ons onderzoek geeft geen antwoord op de vraag hoe de toekomst van het forensisch-technisch onderzoek in Nederland eruit moet zien. Dat is een beleidsmatige of zo men wil een politieke kwestie. Uit ons onderzoek volgt wel een beeld van de consequenties die een bepaalde keuze mogelijk heeft. Mogelijk, want we voerden vooral een kwalitatieve verkenning uit van ontwikkelingen en opvattingen en inschattingen van deskundigen. We hebben in dit onderzoek niet gekeken naar maatstaven aan de hand waarvan we inschattingen en opvattingen als meer of minder adequaat kunnen classificeren. Daarom schetsen we in paragraaf 7.4 drie scenario's waarbij we aangeven welke voor- en nadelen daarbij op basis van onze bevindingen kunnen worden genoemd. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele slotoverwegingen die de bevindingen in een breder perspectief plaatsen (7.5).

7.2 Bevindingen

Vrijwel al het forensisch-technisch onderzoek in Nederland wordt van oudsher uitgevoerd door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), dat in 1999 is ontstaan uit een fusie tussen het Gerechtelijk Laboratorium (opgericht in 1945) en het Laboratorium voor de Gerechtelijke Pathologie (opgericht in 1951). Een sterke stijging van de vraag naar forensisch onderzoek en het op de markt verschijnen van enkele alternatieve aanbieders hebben de vraag opgeroepen of naast het NFI ook andere instituten een rol kunnen of moeten spelen bij forensisch-technisch onderzoek ten behoeve van de strafrechtspleging, en in het verlengde daarvan of (meer) marktwerking zou kunnen of moeten worden ingevoerd in het forensisch onderzoek (FO).

Een andere belangrijke achtergrond bij deze vraag is de op 1 januari 2010 in werking getreden Wet deskundige in strafzaken, waarmee onder andere de artikelen 150a t/m 150c Sv zijn geïntroduceerd. Een verdachte heeft daarmee een in de wet verankerd algemeen recht op tegenonderzoek door een onafhankelijk deskundige – in onderhavig onderzoek betekent dat: een onafhankelijke forensisch-technisch expert. Dat impliceert praktisch gesproken dat de expert bij een ander laboratorium moet werken dan de expert die het aanvankelijke onderzoek deed. Aldus lijkt het langs juridische weg inmiddels uitgesloten dat er slechts één instituut zou zijn voor forensisch-technisch onderzoek, ook niet voor bepaalde expertisegebieden. Steeds moet een verdachte de mogelijkheid hebben om tegenonderzoek te laten doen. Het lijkt redelijk te veronderstellen dat nu de Nederlandse wetgever dit zo heeft geregeld, het tegenonderzoek mogelijk zal moeten zijn binnen Nederland, ook omdat vertaling van buitenlandse rapportages geen sinecure is. Wel zal het soms gebeuren dat een verdachte, bijvoorbeeld bij een zeldzaam specialisme, geen onafhankelijke tweede expert kan vinden in Nederland en om die reden is aangewezen op experts uit het buitenland; dat zijn dan de uitzonderingen die de regel bevestigen.

Men zou gezien het vorenstaande kunnen denken aan een arrangement voor forensisch onderzoek waarbij de overheid naast het NFI een 'NFI-2' inricht, vergelijkbaar met de huidige positie van FLDO voor DNA-onderzoek, maar dan uitgebreid tot een *full service*-lab. Hier zou dan een verdachte terecht kunnen voor onafhankelijk tegenonderzoek waarop hij volgens de wet recht heeft, en politie en justitie wanneer het NFI op dat moment geen capaciteit heeft. Deze optie is in geen van de gesprekken die we voerden als serieuze mogelijkheid naar voren gebracht. De problemen die aanleiding waren voor discussie over marktwerking in het forensisch onderzoek (naast het recht op onafhankelijk tegenonderzoek), zoals lange doorlooptijden en zaakachterstanden, en de door sommigen genoemde schijn van afhankelijkheid door institutionele en financiële inbedding bij het Ministerie van Justitie, zouden ook bij een NFI-2 kunnen gaan spelen. Bovendien wordt de opkomst van meerdere alternatieve, private instituten over het algemeen als positief beoordeeld, onder andere doordat deze het NFI scherp houden; het is de vraag of een door de overheid geïnstitutionaliseerd NFI-2 een vergelijkbare prikkelfunctie zou kunnen vervullen. Zo gezien lijkt de praktijk de optie 'geen enkele marktwerking' al te hebben ingehaald.

De praktijk van forensisch-technisch onderzoek is dat naast het NFI reeds verschillende andere aanbieders van forensisch-technisch onderzoek opereren, en er is dus in elk geval enige marktwerving gaande. Maar van een echt vrije markt is geen sprake. Het NFI heeft dan wel geen wettelijk monopolie maar heeft op basis van het verleden een preferente positie. Ten eerste hebben politie en OM de neiging om allereerst aan te kloppen bij het NFI (van oudsher het vaste adres). Ten tweede heeft het NFI een uitzonderlijke positie vanwege de financieringsstructuur (vooraf verzekerde inkomsten, inclusief budget voor onderzoek en ontwikkeling). Kortom, er is momenteel in Nederland wellicht sprake van enige marktwerving, maar zeker niet van een vrije markt. In het buitenland (Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten) zien we net als in Nederland een combinatie van publiek gefinancierde laboratoria voor forensisch-technisch onderzoek en private laboratoria die als commercieel bedrijf opereren. In de Verenigde Staten is van marktwerving al lang sprake, in het Verenigd Koninkrijk is marktwerving sinds de jaren '90 ingevoerd met het verzelfstandigen van de FSS en het vrijgeven van de markt met overheveling van het budget naar de politie.

Op forensisch-technisch onderzoek in Nederland is – in meer of mindere mate, afhankelijk van het gebied – een kwaliteitsstelsel van toepassing met verschillende instrumenten voor kwaliteitsbewaking. Zo is er het instrument van wet- en regelgeving (vooral voor DNA), accreditatie van laboratoria (de formele erkenning door een officiële instantie, de Raad voor Accreditatie, dat een laboratorium competent is, in dit geval gebaseerd op ISO-standaard 17025), certificering van onderzoekers (het verlenen door een externe instantie van een bewijs dat een onderzoeker voldoet aan bepaalde kwaliteitsnormen), van deskundigheidserkenning en -registratie, en van zelfregulering (zoals beoordeling door collega's en interne audits). Net zoals er in het opsporingsonderzoek niet één spoorsoort zaligmakend is omdat elke spoorsoort zijn zwakke kanten heeft, zo is er ook niet één instrument voor kwaliteitsbewaking zaligmakend. Ook hier lijkt een combinatie van instrumenten nodig. Een intelligente combinatie van kwaliteitsinstrumenten biedt volgens het 'multi-layering'-model perspectief op een stelsel waarin forensisch-technisch onderzoek afdoende aan vastgestelde kwaliteitseisen voldoet. De kern van het 'multi-layering'-model is dat geen enkele beveiligingslaag 100% dekkend is; wanneer verschillende beveiligingslagen op elkaar worden gestapeld, worden onvolkomenheden van onderliggende lagen geleidelijk ondervangen. In de beveiligingssector worden in dit model twee lagen gehanteerd, een eerste laag van wet- en regelgeving die toegang tot de markt en te volgen basisprocedures vastlegt, en een tweede laag die zich meer richt op kwalitatieve aspecten van de inrichting van werkprocessen en de verslaglegging daaromtrent. Zo'n gecombineerde of integrale kwaliteitsbenadering is evenzeer toepasbaar op een forensische markt met kenmerken van een monopolie als op een geheel vrije markt van forensisch onderzoek. Dus los van hoe de markt er uiteindelijk uit zal zien, het werken aan een gecombineerde, meerlagige kwaliteitsbenadering is een zinvolle investering.

Over hoe het FO-veld zich in Nederland zou moeten ontwikkelen, zijn de meningen verdeeld. Verschillende overwegingen en omstandigheden spelen een rol. Er is momenteel al sprake van in elk geval enige marktwerving, als men het feit dat er buiten het NFI aanbieders zijn zo wil karakteriseren. Het effect van hun bestaan is in elk geval dat het NFI scherp wordt gehouden. Het is echter niet eenvoudig voor nieuwkomers op deze markt om een groter marktaandeel te veroveren – daarvoor heeft het NFI een te gevestigde positie en is de financieringsstructuur een te grote belemmering. Ondanks de kritiek op de doorlooptijden en onderdelen van het aanbod van het NFI die men vanuit politie en OM wel hoorde (en sporadisch nog hoort) in de richting van het NFI, zijn deze partijen over het algemeen overtuigd van de kwaliteit van het werk van het NFI. Wel hoorden we regelmatig de stelling dat particuliere bedrijven sneller of goedkoper kunnen werken, of specialismen kunnen bieden die het NFI niet heeft. Daarbij brachten respondenten naar voren dat marktwerving betekent dat het NFI flexibeler wordt en bijvoorbeeld eerder haar productassortiment aanpast aan de vraag uit de markt, gestimuleerd door het soort diensten particuliere bedrijven aanbieden of de prijsstelling die zij hanteren. Als men een breed en op de vraag afgestemd assortiment opvat als aspect van kwaliteit, heeft marktwerving een positief effect op de kwaliteit van wat het NFI levert. Vertrouwen, en dan met name vertrouwen in de kwaliteit van het geleverde werk en in de integriteit van de personen die het forensisch onderzoek uitvoeren, is voor politie en justitie nog steeds het hoofdargument om te kiezen voor het NFI. In ons onderzoek werden daarbij kanttekeningen geplaatst of het beeld dat men heeft van het kwaliteitsniveau wel altijd gebaseerd is op de werkelijkheid. Soms dicht men het NFI meer toe dan er feitelijk is, bijvoorbeeld dat alle NFI'ers gescreend zouden zijn en dat het NFI op alle

velden geaccrediteerd is, en soms heeft men ook een onjuist beeld van particuliere instituten, bijvoorbeeld dat zij geen accreditatie zouden hebben.

Verder doorvoeren van marktwerking in het FO-veld vergt daarom dat particuliere aanbieders zich kunnen manifesteren als betrouwbare partner voor politie en justitie. Marktwerking vraagt derhalve om te beginnen om een integraal stelsel van kwaliteitsborging, zowel voor NFI als andere aanbieders. Dat stelsel moet ervoor zorgen dat politie en justitie alle aanbieders die aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen, in principe moeten kunnen aanmerken als betrouwbare partner. Dat is een basis. Vervolgens is het voor de aanbieders zaak om een goede reputatie op te bouwen en goede relaties met klanten te onderhouden, of om bijvoorbeeld een uniek product aan te bieden, zoals een bepaalde analysevaardigheid, een unieke combinatie van technieken of een speciale dienst. In een overgangsfase naar een echt functionerende markt moet echter wel scherp gelet worden op het psychologische voordeel dat het NFI door zijn traditionele positie als vertrouwde, preferente aanbieder heeft. Daarbij staat ook de makelaarsfunctie die het NFI – niet formeel maar in de beleving van de nodige politie- en OM-functionarissen – heeft of gemakshalve zou moeten hebben, op gespannen voet met invoering van meer marktwerking, omdat de andere aanbieders minder ruimte krijgen om zich concurrerend te profileren en rechtstreekse contacten met opdrachtgevers te onderhouden.

Marktwerking veronderstelt verder een bepaalde financieringsstructuur. Als politie en Openbaar Ministerie forensisch onderzoek moeten gaan inkopen, waarbij zij een vrije keuze maken uit verschillende aanbieders, dienen zij over het bijbehorende budget te beschikken. In ons onderzoek hoorden we regelmatig de opvatting dat niet alle vormen van FO zich lenen voor marktwerking; sommige onderdelen vergen te dure apparatuur en komen te weinig voor om een markt met meerdere aanbieders te rechtvaardigen. De vraag is dan ook, wanneer gekozen wordt om meer marktwerking in te voeren, welk deel van het totale FO-budget naar politie en justitie moet worden overgeheveld en welk deel nog zal worden gebruikt om bepaalde facetten van het forensisch onderzoek van overheidswege te faciliteren. In dat laatste geval grijpt de overheid met het instrument van budgettoedeling richtinggevend in op de FO-markt. Zij kan op die manier bijvoorbeeld zorgen dat bepaalde onrendabele maar onmisbare analysevoorzieningen in stand worden gehouden (overigens niet noodzakelijk bij het NFI, dat kan ook bij een specialistische andere aanbieder). Ook kan de overheid ervoor zorgen dat geld wordt geïnvesteerd in fundamenteel onderzoek dat op termijn kan leiden tot nieuwe forensische technieken of voorzieningen, en het niet aan de bereidheid van bedrijven overlaten om te investeren in fundamenteel onderzoek. Aangezien rechtshandhaving en de daarbij behorende waarheidsvinding in essentie toebehoren aan de overheid, laat zich niet eenvoudig voorstellen dat de overheid stopt met het via budgettoewijzing uitoefenen van een dergelijke invloed op de FO-markt, en het forensisch onderzoek volledig overlaat aan het aanbod van 'de markt'. Zo gezien zal er altijd een grens zijn aan de mate waarin marktwerking kan worden doorgevoerd.

Niet alleen de aanbodzijde, maar zeker ook de vraagzijde van de FO-markt kent beperkingen in de mogelijkheden tot het doorvoeren van marktwerking. Het inkopen van FO vraagt dat de inkopende partij, de klant, bereid en in staat is om de aangeboden producten en diensten met elkaar te vergelijken en om te beoordelen wat, gezien de eisen die men vanuit de strafrechtpleging mag stellen, een verantwoorde keuze is. De klant moet in dat geval in staat zijn om forensische technieken en werkwijzen op verantwoorde wijze op hun kwaliteit of prijs/prestatieverhouding te beoordelen. Dat vergt veel van een politiekorps of een parket, niet alleen deskundigheid maar ook inzet van (extra) capaciteit. Wat dat laatste betreft worden aan justitiekant zorgen geuit over administratieve lasten die marktwerking voor het Openbaar Ministerie zou betekenen. Wat het eerste, deskundigheid, betreft kunnen de afnemers worden ondersteund door een integraal kwaliteitsstelsel, waarbij op aanbieders of producten met een 'goedkeuringsstempel' kan worden vertrouwd. Daarmee is het beoordelingsprobleem niet verdwenen, maar verschoven: iemand anders beoordeelt dan de kwaliteit van de aanbieders. Dat kan mogelijk deels door de aanbieders zelf gebeuren (*peer review*), maar er zal daarbij zeker een rol weggelegd zijn voor de overheid. Kortom, omdat het beoordelen van het aanbod in FO niet geheel kan worden overgelaten aan individuele politiemensen of officieren van justitie die in eigen beheer de producten van aanbieders met elkaar gaan vergelijken, zal er van overheidswege een kwaliteitsoordeel moeten worden uitgesproken over de aanbieders en hun producten. Daarmee treedt de overheid op in deze markt als kwaliteitsbewaker, zodat er, ook wanneer gekozen zou worden voor een geheel geliberaliseerde markt, sprake is van een gereguleerde markt.

Hoe groot of klein het vrije deel van de FO-markt ook is, daar waar meerdere spelers in concurrentie acteren moet sprake zijn van eerlijke mededinging. Het is een overheidstaak om daarop toe te zien. Bij het eventueel verder doorvoeren van marktwerving, dient de overheid daarvoor derhalve voorzieningen te treffen. Verschillende respondenten in ons onderzoek benadrukten dat niet te makkelijk kan worden aangenomen dat eerlijke mededinging kan worden bereikt door enkel toezicht door een toezichthouder (bijvoorbeeld de NMa). Belangrijke aandachtspunten voor eerlijke mededinging, vooral in een overgangsfase, zijn het op gang brengen van de markt door informatievoorziening aan de vraagzijde (die aanvankelijk het NFI als preferente aanbieder kan blijven beschouwen), het voorkomen van kruissubsidiëring bij het NFI in een niet geheel opengestelde markt (dat wil zeggen dat de kosten van producten uit het vrijemarktsegment worden geboekt bij de gemonopoliseerde producten), en het alert zijn op indirecte vormen van machtsuitoefening wanneer het NFI als dominante speler, bewust of onbewust, de agenda bepaalt bij bijvoorbeeld researchersopleidingen of deskundigheidseisen voor het NRGD. Verder zal nog moeten worden bekeken wat de implicaties zijn van het nog aanhangige wetsvoorstel *Aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid* voor het forensische veld en de positie van het NFI daarbinnen.

Marktwerving in FO kan niet gemakkelijk worden vergeleken met marktwerving in bijvoorbeeld de gezondheidszorg, openbaar vervoer, post of energie, waar grote aantallen consumenten de klanten zijn, in tegenstelling tot het strafrechtelijk forensisch-technisch onderzoek waarbij enkele overheidsorganen de voornaamste klanten zijn. De genoemde sectoren zijn veel groter en breder dan het forensische onderzoek. Voor vergelijkende doeleinden kan beter worden gekeken naar de ontwikkelingen in het aanpalende gebied van de veiligheidssector, waarvan het forensisch onderzoek feitelijk onderdeel uitmaakt. Het forensisch-technisch onderzoek ten behoeve van de strafrechtspleging is maar een klein deel van de markt voor forensisch onderzoek, dat een breder scala aan private actoren kent, zowel afnemers als aanbieders. In toenemende mate zien we daar verwevenheid van publieke en private actoren en processen. De ervaringen op het terrein van de publiek-private markt voor beveiliging laten zien dat op het terrein van veiligheid marktwerving mogelijk is. De in de praktijk ontstane private FO-markt is onderdeel van een bredere verschuiving in taken voor preventie, veiligheid en opsporing van de publieke naar de private sector. Daarbij maken de ontwikkelingen duidelijk dat private en publieke werkzaamheden soms op een onwenselijke manier met elkaar verbonden kunnen raken (*grey policing*). Transparantie en overheidstoezicht zijn dan ook belangrijke sleutelwoorden voor bewaking van publieke belangen wanneer het forensisch onderzoek voor de strafrechtspleging meer gaat bewegen in de richting van de bredere publiek-private markt voor forensisch onderzoek en beveiliging.

7.3 Antwoorden op de onderzoeksvragen

We startten dit onderzoek met zeven onderzoeksvragen (par. 1.4). In deze paragraaf beantwoorden we deze vragen op hoofdlijnen. In de voorgaande hoofdstukken vindt men uitgebreidere informatie ter beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarom houden we de antwoorden hier beknopt en volstaan voor het overige met een terugverwijzing.

1. Hoe is het forensisch-technisch onderzoek in Nederland op dit moment georganiseerd en welke rol speelt het NFI daarbij?

Het woord 'georganiseerd' kan de suggestie wekken dat de huidige situatie bewust en onder regie van een bepaalde actor tot stand is gebracht. Dat is niet het geval. Deels zijn ontwikkelingen wel door de overheid gestuurd maar deels heeft het FO-veld zich ontwikkeld aan de hand van particuliere initiatieven; ook technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in (internationale) wetgeving zijn van invloed. Het FO-veld heeft enkele kenmerken van een markt: er zijn verschillende vragende partijen en er zijn verschillende aanbieders van verschillende producten en diensten. Aanbieders houden elkaar in de gaten en beïnvloeden elkaars productenaanbod. Afnemers van FO-diensten en -producten hebben formeel de ruimte om te kiezen voor de leverancier van hun voorkeur. Maar ondanks de marktelementen heeft het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) een zeer dominante plaats, deels op basis van actuele structuren (met name de financiering) en deels op basis van historie (het NFI als het aloude en vertrouwde adres voor politie en justitie). Als het NFI een vraag niet zelf kan aannemen, treedt zij niet zelden voor de vragende partij op als makelaar ten opzichte van andere aanbieders, en

profileert zich dan als leider in het speelveld. Naast de structurele voordelen voor het NFI dankt het NFI zijn dominante positie ook aan de waardering bij politie en OM voor de kwaliteit van het werk dat het NFI in hun ogen levert. Kortom, in het FO-veld is het NFI de dominante speler die zijn bovengemiddeld sterke positie mede te danken heeft aan de historische ontwikkelingen en financieringsstructuren in het strafrechtelijk forensisch onderzoek.

2. Op welke deelterreinen is er de afgelopen jaren buiten het NFI forensisch-technisch onderzoek uitgevoerd, om welke redenen en in welke fase van de keten, en welke instituten zijn daarbij ingezet?

Het merendeel van het forensisch-technisch onderzoek in Nederland wordt door het NFI uitgevoerd. Slechts een fractie (naar schatting nog geen 1%) van al het onderzoek wordt uitgevoerd door andere instellingen, zoals het Forensisch Laboratorium voor DNA Onderzoek (FLDO), Independent Forensic Services (IFS), Verilabs, Fox-IT en The Maastricht Forensic Institute (TMFI). Sporadisch worden forensische onderzoeken daarnaast uitgevoerd door (semi-)overheidsinstellingen als TNO of het RIVM (zie nader par. 3.5). Het gaat om diverse werkzaamheden, overwegend DNA-onderzoek (bijv. FLDO, Verilabs, IFS) maar ook digitaal onderzoek (Fox-IT) of toxicologisch onderzoek (bijv. TMFI).

Onze (kwalitatieve) studie levert geen kwantitatieve gegevens op over de gevallen waarin particuliere instellingen door politie en OM worden ingezet. Wel is duidelijk dat het vooral gaat om DNA-contra-expertise of ander tegenonderzoek, arbeidsintensief maatwerkonderzoek of specialistisch onderzoek (zoals digitaal onderzoek). Meestal gaat het om onderzoek op een later moment in het opsporingsproces. Een belangrijke reden om onderzoeken door particuliere instellingen uit te laten voeren is de verwachte snelle oplevering van resultaten. Particuliere instellingen zelf geven aan ook te kunnen concurreren op kwaliteit; de vraagkant is echter vaak nog onbekend met de kwaliteit(ssystemen) van deze aanbieders en verkiest in dat opzicht veelal het NFI als 'preferred supplier'.

3. Welke voorwaarden en waarborgen zijn er in Nederland voor de kwaliteit, veiligheid, snelheid en mogelijke andere relevante parameters van het forensisch-technisch onderzoek?

De belangrijkste parameters in de FO-praktijk zijn kwaliteit en snelheid. Hoewel kwaliteit uiteindelijk bepalend moet zijn voor de bewijskracht van FO in de rechtszaal, en in die zin dus van cruciaal belang is, speelt snelheid op twee manieren ook een belangrijke rol. Om uiteenlopende redenen kunnen er zaken op de plank blijven liggen; er ontstaan dan werkachterstanden in het FO waardoor de politie haar werk niet meer goed kan doen. Dan is de snelheid tot onder een kritieke waarde gedaald. Ten tweede heeft de politie soms behoefte aan FO dat snel helpt om de richting in het onderzoek te bepalen. In die gevallen van indicatief onderzoek neemt voor de politie het gewicht van snelheid toe en dat van kwaliteit af. Naast de parameters kwaliteit en snelheid speelt ook veiligheid een rol, vooral bij het bewaken van sporenmateriaal in de keten (waarvoor Forensisch-Technische normen zijn ontwikkeld) en bij integriteitsbewaking van forensisch onderzoekers. Voor dit laatste kan screening een zekere waarborg bieden, maar in de praktijk zijn minder FO-onderzoekers gescreend dan vaak wordt gedacht in het veld.

Op het forensisch-technisch onderzoek is een kwaliteitsstelsel van toepassing met verschillende instrumenten voor kwaliteitsbewaking (zie hoofdstuk 4): wet- en regelgeving, accreditatie en certificatie op basis van ISO-standaard 17025, en allerlei vormen van zelfregulering, zoals beoordeling door collega's en interne audits. Er is slechts beperkte wet- en regelgeving van toepassing op forensisch onderzoek; alleen voor de uitvoering van DNA-onderzoek, en in beperktere mate voor bloed- en urineonderzoek bij verkeersalcoholcontroles, ligt er een wettelijk kader met de nodige kwaliteitswaarborgen, waaronder verplichte laboratoriumaccreditatie. Daarnaast heeft de Wet deskundige in strafzaken, die op 1 januari 2010 in werking trad, eisen vastgelegd voor deskundigenbewijs, en is een Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen ingesteld. De meeste in Nederland actieve instituten hebben een accreditatie voor één of meer typen onderzoek, en zij hanteren diverse vormen van zelfregulering.

In het Nederlandse FO zien we aldus een stelsel voor kwaliteitszorg met een diversiteit aan invalshoeken (zowel technische als 'zachte' criteria, zowel formeel-juridische als informele

criteria, zowel procedurele als materiële en kwalitatieve) vastgelegd in verschillende instrumenten. Zo'n gecombineerde, meerlagige kwaliteitsbenadering is evenzeer toepasbaar op een forensische markt met kenmerken van een monopolie als op een vrije markt van forensisch onderzoek. Dus los van hoe de markt er uiteindelijk uit zal zien, is het werken aan een integrale kwaliteitsbenadering een zinvolle investering.

4. Wat zijn de ervaringen en goede praktijkvoorbeelden (best practices) in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten voor wat betreft de uitvoering van forensisch-technisch onderzoek door particuliere bedrijven of universitaire instituten en de voorwaarden en waarborgen die aldaar gelden?

De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bieden interessant vergelijkingsmateriaal voor Nederland, omdat in beide landen marktwerving plaatsvindt in het forensisch veld. In de VS is dat van oudsher het geval, in het Verenigd Koninkrijk is in het afgelopen decennium marktwerving ingevoerd. We zien in beide landen daarbij een divers landschap van aanbieders, zowel publiek als privaat gefinancierde. Het landschap in de Verenigde Staten is daarbij aanzienlijk gefragmenteerder dan dat in het Verenigd Koninkrijk, niet alleen vanwege de grotere omvang van het land maar ook vanwege de langere traditie van marktwerving met relatief weinig overheidsregulering. Hoewel ons onderzoek beoogde om goede praktijkvoorbeelden uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk naar voren te halen, moeten we wellicht eerder constateren dat de lessen die te trekken zijn, juist te maken hebben met wat er níet goed gaat.

De effecten van marktwerving in het Verenigd Koninkrijk (voor zover die op basis van ons beperkte onderzoek zijn in te schatten) lijken te wijzen op efficiëntieverbeteringen (lagere prijzen, snellere doorlooptijden) maar ook op schokeffecten door een (volgens sommigen te) abrupte overgang naar vrije concurrentie, met een overaanbod en te grote concurrentie op prijs als gevolg. Daaruit valt te concluderen dat juist de overgangsfase van een monopolie naar een (min of meer) vrije markt veel aandacht behoeft, waarbij te overwegen valt om marktwerving langs lijnen van geleidelijkheid in te voeren. Daarnaast is (fundamenteel) onderzoek en ontwikkeling een aandachtspunt; de sterke internationale reputatie op dit vlak van de voormalig monopolist, FSS, is volgens een aantal respondenten flink achteruitgegaan. Binnen ons onderzoek konden we niet achterhalen of dit wordt gecompenseerd door een stijging van (fundamenteel) onderzoek en ontwikkeling bij andere aanbieders, of dat onderzoek en ontwikkeling nu meer marktgestuurd zijn; dat is een relevante vraag voor nader onderzoek.

De ervaringen in de Verenigde Staten (voor zover beschikbaar op basis van onze beperkte literatuurstudie) tonen aan dat een al te vrije markt zonder sturing en regulering veel nadelen kent, waaronder grote verschillen in kwaliteit, kwaliteitsborging en opleiding, weinig aandacht voor (fundamenteel) onderzoek en ontwikkeling, en een navenant gebrekkige kennisbasis van het forensisch onderzoek. De aanbevelingen die de National Research Council heeft gedaan om deze gebreken in het forensisch onderzoek aan te pakken, kunnen waardevolle aanknopingspunten bieden voor de discussie in Nederland, bijvoorbeeld of er een nationale instantie moet komen voor toezicht, sturing en/of advies en of meer dwingende kwaliteitsinstrumenten moeten worden ingevoerd.

De blik over de grens suggereert dat niet in uitersten en in tegenstellingen moet worden gedacht, maar dat men op zoek moet naar het beste uit beide werelden: marktwerving met regulering. De belangrijkste les uit zowel de Verenigde Staten als het Verenigd Koninkrijk is dat een FO-markt pas goed tot wasdom kan komen indien er duidelijke, afdwingbare regels zijn voor de kwaliteit van FO. Dat is niet alleen van belang om aanbieders duidelijk te maken waaraan zij zich hebben te houden en waarin zij moeten investeren om een rol te spelen op de FO-markt, maar ook voor de vraagkant om houvast te hebben bij het beslissen bij wie zij forensisch onderzoek willen uitzetten.

5. Wat zijn relevante ervaringen bij marktwerving op een aanpalend terrein, namelijk *private policing*, in het bijzonder de uitoefening van opsporing door particuliere recherche- en expertisebureaus, de voorwaarden en waarborgen in wet- en regelgeving daaromtrent en de effecten van marktwerving op de organisatie en bedrijfsvoering van de recherchefunctie?

Een relativerende ervaring staat voorop, namelijk dat de marktwerving in het veld van particuliere beveiliging en recherche zich tot de huidige situatie heeft ontwikkeld over een periode van enkele

tientallen jaren. De aanvankelijke wetgeving (uit 1936) werd zeer traag op de veranderende realiteit aangepast. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw breidden particuliere beveiligingsbedrijven hun werkzaamheden snel uit, zij specialiseerden hun dienstverlening en voegden, mede ingegeven door nieuwe technologische ontwikkelingen, tal van nieuwe producten toe aan hun assortiment (zoals elektronische beveiliging). De wetgeving veranderde pas in 1999 met de invoering van de wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus. De wet en de daaruit volgende regelingen stellen tal van eisen aan de bureaus, onder meer ten aanzien van personeel en het soort werkzaamheden dat door een particulier bureau mag worden verricht. Klanten van private bureaus zijn overwegend particulieren, maar het werk van dergelijke bureaus raakt toch ook de publieke kant van de zaak, bijvoorbeeld wanneer particuliere bureaus worden ingehuurd door politie en justitie om hen te ondersteunen bij het uitvoeren van hun taken. De ontwikkelingen leidden tot discussie over de vraag in hoeverre private bedrijven mogen doordringen in de publieke veiligheidszorg en hoe de democratische controle dan is geregeld.

6. Welke effecten en mogelijke neveneffecten zijn te verwachten bij de invoering van marktwerking in forensisch-technisch onderzoek?

Welke effecten zijn te verwachten, wordt in belangrijke mate bepaald door hoe (verdergaande) marktwerking zal worden geïmplementeerd en hoe het proces van (meer, al dan niet geleidelijke) marktwerking wordt begeleid of gestuurd. Vanzelfsprekend wordt verwacht dat het NFI marktaandeel zal verliezen aan andere aanbieders, maar hoeveel valt moeilijk in te schatten. Naast de huidige alternatieve aanbieders zullen mogelijk nog andere spelers de markt betreden, maar vanwege de kleine omvang van Nederland valt niet een groot aantal substantiële aanbieders te verwachten; kijkend naar de situatie in het Verenigd Koninkrijk zou men kunnen denken aan twee grote(re) spelers en een wat groter aantal kleine, gespecialiseerde aanbieders. Daarbij is te verwachten dat marktwerking leidt tot een gevarieerder aanbod aan FO-producten (aanbod-gedreven creëren van nieuwe vraag) en dat het aanbod sneller of specifiekier zal worden afgestemd op wat de afnemers van FO-producten vragen. Wat de doorloopsnelheid betreft is te verwachten dat marktwerking leidt tot snellere werkwijzen en dus kortere wachttijden (iets wat reeds nu is waar te nemen). De meningen over de gevolgen voor toepassingsgericht onderzoek en ontwikkeling zijn verdeeld; sommigen vrezen dat dit het kind van de rekening wordt, anderen verwachten dat onderzoek en ontwikkeling in een marktsituatie niet verslechteren en mogelijk zelfs verbeteren. Wel is er consensus dat fundamenteel onderzoek apart aandacht behoeft, bijvoorbeeld met een aparte publieke financieringsstroom.

Te verwachten is dat de overheid de marktwerking op FO-gebied vergezeld laat gaan van wet- en regelgeving die is gericht op kwaliteitsbevordering en -bewaking en toezicht, en dat aldus de marktwerking een kwaliteitsimpuls oplevert in de zin van hogere eisen aan het geleverde werk en regelmatige discussies over de benodigde kwaliteitseisen bij voortschrijdende (technische) ontwikkelingen.

Als neveneffect kunnen we noemen dat discussie zal komen over wat onvervreemdbaar behoort tot de politietaak en hoe het in geval van marktwerking is gesteld met de democratische controle over de strafrechtpleging. Er zal op gezette tijden discussie komen over ethische aspecten van door de markt in praktijk gebrachte innovaties en over hoe controle kan worden uitgeoefend op nieuwe ontwikkelingen.

7. Welke conclusies kunnen worden getrokken over de invoering van marktwerking in forensisch-technisch onderzoek in Nederland?

Naast de conclusies die in de antwoorden op bovenstaande vragen zijn getrokken, kunnen we in algemene zin concluderen dat het merendeel van het veld open staat voor (enige vorm van) marktwerking in het forensisch-technisch onderzoek, mits daarbij de kwaliteit van aanbieders door een integraal stelsel van kwaliteitsborgingsinstrumenten voldoende wordt verzekerd en invoering van marktwerking zorgvuldig gebeurt. De meningen zijn echter verdeeld over de mate waarin en snelheid waarmee marktwerking moet of kan worden doorgevoerd. Aan de vraagkant bestaat bij sommigen meer terughoudendheid ten aanzien van marktwerking dan aan de aanbodkant, waar zowel NFI als andere aanbieders voorstander zijn van verdergaande marktwerking.

Ter ondersteuning van de verdere beleidsdiscussie die in dit licht nog zal moeten worden gevoerd, geven we hier drie scenario's met verschillende gradaties van marktwerking.

7.4 Drie scenario's

In beginsel kunnen we drie scenario's schetsen die lopen van geen vrije markt (monopolie) via een gedeeltelijk vrije tot een volledig vrije markt. Een volledig monopolie is echter geen optie, evenmin als een volledig vrije markt een realistische optie lijkt. In plaats daarvan kunnen we beter uitgaan van twee hoofdvariabelen die dominant zijn gebleken in ons onderzoek:

- 1) de mate waarin de markt wordt vrijgegeven, inclusief overheveling van FO-budget van NFI naar politie of justitie, voor verschillende typen FO (bijvoorbeeld alleen voor DNA-onderzoek, of over de hele breedte van het FO-spectrum), en
- 2) de mate van overheidssturing bij het bewaken van de markt.

Verschillende keuzen in deze variabelen leiden tot een kwadrant met vier mogelijke scenario's:

Overheidssturing	Weinig	Veel
Vrijgegeven FO-productgroepen		
Weinig	Scenario "DNA-Tox-IT"	Scenario "NFI+"
Veel	Scenario "Wildwest"	Scenario "Nederlands Forensische Autoriteit"

Hieronder werken we drie van deze scenario's uit. Het scenario "Wildwest" (vrije markt in de breedte van het forensisch onderzoek maar zonder substantiële overheidssturing) laten we buiten beschouwing; dat is min of meer de situatie in de Verenigde Staten, en in ons onderzoek hebben we geen voorstanders voor deze richting aangetroffen.

"NFI+"

Er wordt geen verdere marktwerking in het FO ingevoerd, maar de huidige situatie waarin kleine aanbieders op de markt opereren naast een dominant NFI wordt bestendigd. Het NFI blijft zijn huidige status en bulkfinanciering behouden, maar ter borging van de kwaliteit worden er wel nadere wettelijke eisen gesteld waar het NFI aan dient te voldoen. Ten behoeve van het uitvoeren van contra-expertise, wordt voor de belangrijkste productgroepen bij wet een vast laboratorium aangewezen als toegelaten aanbieder, vergelijkbaar met de huidige situatie bij DNA-onderzoek waar FLDO is aangewezen als geaccepteerd laboratorium. Deze aanbieders krijgen structurele overheidsfinanciering om hun contra-expertisetaak te kunnen uitoefenen. Alle aanbieders moeten voldoen aan wettelijke eisen, waaronder verplichte accreditatie voor de desbetreffende productgroep. Ter waarborging van de kwaliteit van onderzoekers stelt de overheid opleidingseisen vast en wordt bij wet certificering van forensische onderzoekers vereist op basis van externe toetsing. Naast het NFI en de aangewezen specialistische "contra"-aanbieders, staat het andere spelers vrij om zich op de strafrechtelijke forensische markt te begeven voor primair onderzoek of tegenonderzoek, mits zij voldoen aan alle wettelijke eisen, waaronder accreditatie en certificatie. Dit is op de meeste terreinen niet rendabel, maar een enkele universitaire onderzoeksgroep en sommige grote buitenlandse bedrijven benutten deze mogelijkheid om ook forensische diensten aan de Nederlandse politie en justitie aan te bieden.

"DNA-Tox-IT"

De markt voor forensisch-technisch onderzoek wordt gedeeltelijk opengesteld, en wel voor de drie belangrijkste productgroepen: DNA, toxicologie en digitaal onderzoek. Op deze terreinen is er voldoende vraag en aanbod, niet alleen van de huidige spelers maar ook van enkele buitenlandse instituten die de Nederlandse markt gaan betreden. Het budget voor deze typen forensisch onderzoek wordt overgeheveld van het NFI naar het Openbaar Ministerie, dat na overleg binnen de FSO's besluit om DNA-, toxicologisch of digitaal onderzoek in te kopen bij een bepaalde aanbieder (in Nederland of in het buitenland). De aanbieders moeten aan minimale wettelijke eisen voldoen (zoals accreditatie voor DNA- en toxicologisch onderzoek), maar de

kwaliteit wordt gewaarborgd doordat de aanbieders op kwaliteit concurreren. Voor de overige productgroepen blijft het NFI de preferente aanbieder, die voor deze productgroepen bulkfinanciering krijgt en in Service Level Agreements met het Openbaar Ministerie en politie capaciteitsniveaus afsprekt. Het staat overigens andere aanbieders vrij om diensten op deze andere terreinen aan te bieden, maar omdat justitie daarvoor – anders dan bij het NFI – apart moet betalen, komt dit slechts sporadisch voor. Het huidige justitiële budget voor forensisch onderzoek en ontwikkeling wordt overgeheveld naar NWO, die het in een specifiek programma uitzet bij onderzoeksgroepen, die moeten bestaan uit consortia van een forensisch laboratorium en wetenschappelijke onderzoekers aan kennisinstellingen. De helft van het onderzoekprogramma betreft toepassingsgericht onderzoek en ontwikkeling van nieuwe forensische technieken, de andere helft is gericht op fundamenteel onderzoek in de forensische sfeer.

“Nederlands Forensische Autoriteit”

De FO-markt wordt geleidelijk vrijgegeven, te beginnen met DNA en digitaal onderzoek en vervolgens met andere productgroepen. Na tien jaar wordt de hele markt vrijgegeven en zijn verschillende aanbieders actief, naast het NFI nog een grote (internationale) speler met een bijna full-service-catalogus en diverse kleine, specialistische aanbieders. Alle aanbieders moeten voldoen aan algemene wettelijke eisen, waaronder accreditatie indien het laboratoriumonderzoek betreft en certificatie en periodieke scholing van medewerkers. Het NFI wordt geprivatiseerd zodat het zich op de hele (ook private) markt voor forensisch onderzoek kan begeven in concurrentie met andere aanbieders, maar de Staat blijft enig aandeelhouder zodat enige politieke controle mogelijk blijft. Het budget voor forensische onderzoeken wordt – in dezelfde geleidelijke mate als de productgroepen – overgeheveld van het NFI naar het Openbaar Ministerie. Het OM ontwikkelt meer capaciteit en expertise in forensisch onderzoek, zodat het goed uitgerust is om prioriteiten te stellen en keuzes te maken tussen aanbieders bij het inkopen van forensisch onderzoek. Om te zorgen dat de dynamische markt van vraag en aanbod voldoende kwalitatief en innovatief blijft, wordt een Nederlands Forensische Autoriteit opgericht (gefinancierd met een deel van het justitieel budget voor forensisch onderzoek), die een drieledige verantwoordelijkheid krijgt: toezichthouder op de naleving van de wettelijk vastgelegde eisen, adviseur en kenniscentrum op het terrein van forensisch onderzoek (waaronder een makelaarsfunctie voor het OM), en aanjager van onderzoek en ontwikkeling (met een onderzoeksbudget dat op NWO-achtige wijze wordt aanbesteed bij onderzoeksconsortia).

Elk scenario kent voor- en nadelen en specifieke aandachtspunten. De tabel op de volgende pagina geeft een beknopte (en allerm minst uitputtende) indicatie van de meest in het oog springende punten op basis van onze veldverkenning. (Voor meer specifieke voor- en nadelen en aandachtspunten verwijzen wij naar par. 5.3.)

<i>Scenario</i>	Voordelen	Nadelen	Aandachtspunten
<i>“NFI+”</i>	stabiele situatie continuïteit meer publieke sturing mogelijk	geen marktprikkels tot efficiëntie en innovatie meer risico op capaciteits- tekorten geen eerlijke concurrentie voor alternatieve aanbieders	financiering van contra- expertiselabs kwaliteitsbewaking door externen
<i>“DNA-Tox-IT”</i>	concurrentie waar mogelijk, continuïteit waar nodig competitieve impuls voor (wetenschap- pelijk) onderzoek	instandhouden niet- vrijgegeven product- groepen relatief kostbaar administratieve lasten voor afnemers NFI kan niet concurreren op private markt in vrijgegeven segment complex mededingings- toezicht in ‘halve’ markt	op gang brengen van concurrentie Service Level Agree- ment voor laag- frequente FO-typen effectief toezicht op kwaliteit van vrijgegeven marktsegment
<i>“Nederlands Forensische Autoriteit”</i>	dynamiek en innovatiekansen door marktwerving aansluiting op groeimarkt in private veiligheidssector kansen voor NFI op bredere (Europese) markt	risicovolle, onzekere overgangssituatie voor aanbieders substantiële kosten voor uitbreiding en kennisinvestering OM minder publieke sturing mogelijk	op gang brengen van concurrentie effectief toezicht op eerlijke mededinging kennisontwikkeling bij OM/FSO's beheer sporen materiaal en databanken

7.5 Slotoverwegingen

De discussie over en beleidsvorming omtrent marktwerving in het forensisch-technisch onderzoek bevinden zich in een beginstadium. In relatief korte tijd hebben zich veel ontwikkelingen voorgedaan die het veld van forensisch onderzoek in beweging hebben gezet. Nederland staat daarin niet alleen; in het buitenland zien we de afgelopen jaren eveneens dynamiek ontstaan in de forensische sector en de beleidsvorming daaromtrent. Nederland bevindt zich wel in een bijzondere positie ten opzichte van landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, aangezien Nederland een veel kleinere markt kent voor strafrechtelijk forensisch onderzoek. In die zin hebben we vaak de opmerking gehoord dat Nederland te klein is voor een markt voor strafrechtelijk forensisch onderzoek. Daarmee is echter de deur naar marktwerving niet per se afgesloten: zowel geografisch (Europa) als sectoraal (de private veiligheidssector) is er sprake van een grote markt voor forensisch onderzoek waar Nederlandse aanbieders zich op zouden kunnen begeven en waar Nederlandse politie en justitie producten van kan afnemen. Bij grensoverschrijdende dienstverlening zijn echter wel nog de nodige juridische en taalbarrières (bijvoorbeeld bij rapportages) te slechten. In dit onderzoek hebben we ons grotendeels beperkt tot de vraag of marktwerving mogelijk en wenselijk is voor strafrechtelijk forensisch-technisch onderzoek in Nederland. We hebben daartoe een veldverkenning gedaan, die aangeeft dat de meeste actoren in beginsel open staan voor (enige vorm van) marktwerving, mits de kwaliteit wordt gewaarborgd en invoering van marktwerving zorgvuldig gebeurt. Invoering van (meer) marktwerving kan in verschillende mate en op verschillende manieren, die we in enkele scenario's hebben weergegeven.

Naast deze scenario's willen we tot slot voor de verdere discussie en beleidsvorming enkele overwegingen meegeven, die vooral van relativerende aard zijn. Strafrechtelijk forensisch-technisch onderzoek neemt weliswaar in belang toe, maar is slechts een klein onderdeel van de strafrechtspleging. Financieel gaat het om een fractie van het justitiebudget, en in veel strafzaken speelt forensisch bewijs geen of slechts een ondergeschikte rol. Ook vindt het nodige forensisch onderzoek plaats buiten de context van forensische laboratoria waarop het onderhavige

onderzoek zich grotendeels concentreerde, van onderzoek op plaats delict via onderzoek dat de politie intern uitvoert tot een deskundige in de rechtszaal die zich uitspreekt over forensisch bewijs op basis van de beschikbare rapportages. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat de vraag rond marktwerking in strafrechtelijk forensisch onderzoek onbelangrijk of irrelevant is, maar wel dat het nuttig is om deze vraag in perspectief te bekijken.

De discussie en beleidsvorming omtrent marktwerking in het forensisch-technisch onderzoek zijn een onderdeel van veel bredere vraagstukken die momenteel in de belangstelling staan. Aan de ene kant is er het vraagstuk van wetenschappelijke expertise en de rol die deskundigen en wetenschappelijke kennis (of het gebrek daaraan) spelen bij beleidsbeslissingen. De positie van deskundigen en de kennisbasis van wetenschappelijke uitspraken staan ter discussie, zoals we zien in het klimaatdebat en vaccinatieprogramma's maar ook in het strafrecht. De discussie over de toekomst van het forensisch onderzoek zal zich kunnen verrijken wanneer inzichten uit deze bredere discussie worden meegenomen.

Aan de andere kant speelt ook het brede vraagstuk van marktwerking in publieke sectoren, dat volop in beweging is, zoals blijkt uit onder andere het recente SER-advies (2010) en de aanhangige wet over markt en overheid. Waar mogelijk zou de discussie over marktwerking in de forensische sector lering kunnen trekken uit ervaringen met marktwerking in andere sectoren. In ons onderzoek werd af en toe gewezen op de zorgsector waar de forensische markt op onderdelen overeenkomsten mee zou vertonen (zoals het overheersende belang van kwaliteitsborging). De verschillen tussen beide sectoren (in actoren, schaal en complexiteit) zijn echter te groot om zinvolle vergelijkingen te kunnen maken over marktwerking. Voor de beleidsvorming rond de toekomst van forensisch onderzoek is het relevanter om de discussie te verbreden door de bredere veiligheidssector erbij te betrekken, waar een dynamische publiek-private markt aan het ontstaan is. Vanwege de vele dwarsverbanden die inmiddels bestaan tussen politie, private recherche, private beveiligingsbureaus, private aanbieders van forensisch onderzoek, verzekeraars en overige bedrijven, kan de markt voor strafrechtelijk forensisch onderzoek haast niet los worden gezien van de bredere markt in de veiligheidssector. Dit vraagt om een brede, geïntegreerde visie op de 'governance of security'.

Er is dus meer dan genoeg stof voor discussie. We kunnen gelukkig ook constateren dat er veel bereidheid tot discussie is: het onderwerp leeft bij alle betrokken actoren, en in onze veldverkenning vonden we een breed gedragen gevoel van urgentie om voortgang te boeken in het beleidstraject rond marktwerking in het forensisch onderzoek.

Literatuur

- Bachrach, P. & Baratz, M.S. (1962), 'The Two Faces of Power', *American Political Science Review* 56, p. 947-52.
- Bayley, David H. and Clifford D. Shearing (2001), *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization, and Research Agenda*, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Bochove van, M.G. en J.C. Greive (Landelijk programmabureau PVO) (2009), *Voortgangsrapportage Implementatieaudit januari 2009. Landelijk beeld implementatie PVO bij de politie, ter verantwoording aan de ministers van BZK en Justitie*, Landelijk programmabureau versterking opsporing.
- Boutellier, H., (2007). *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam.
- Broeders, A.P.A. (2003), *Op zoek naar de bron. Over de grondslagen van de criminalistiek en de waardering van het forensisch bewijs*, Deventer: Kluwer.
- Broeders, A.P.A. (2004), 'Vormen van forensisch onderzoek van A tot Z', *Justitiële Verkenningen* 30 (1), p. 20-38.
- Broeders, A.P.A. (2008), 'Forensische wetenschap: stand van zaken', in: Broeders & Muller (red.), *Forensische wetenschap. Studies over forensische kennis en organisatie*, Deventer: Kluwer.
- Broeders, A.P.A. (2009), 'De blinde onderzoeker', *Trema* (6), p. 237-243.
- Broeders, A.P.A. en E.R. Muller (red.) (2008), *Forensische wetenschap. Studies over forensische kennis en organisatie*, Deventer: Kluwer.
- Cleiren, C.P.M. (2008), 'Het monopolie op de strafrechtelijke waarheidsvinding. Overwegingen over belang en risico's van private "deskundigen"-inbreng', *Strafblad*, p. 272-284.
- Cooper, A. & Mason, L. (2009), 'Forensic resources and criminal investigations', in: Fraser & Williams (eds), *Handbook of Forensic Science*, Cullompton: Willan Publishing, p. 285-308.
- Crombag, H.F.M. (2000), 'Rechters en deskundigen', *Nederlands Juristenblad* (33), p. 1659-65.
- de Keijser, J.W. e.a. (2009), *Bijkans begrepen? Feitelijk en vermeend begrip van forensische deskundigenrapportages onder rechters, advocaten en deskundigen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- DGRR (Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving) (2009), *Verkenning forensische onderzoeksmarkt. Interne voorstudie Ministerie van Justitie ter voorbereiding op onderzoek van het WODC*, Den Haag: Ministerie van Justitie, mei 2009.
- EG (Ethics Group) (2008) *1st Annual Report of The Ethics Group: National DNA Database*.
- EG (Ethics Group) (2009) *The Ethics Group: National DNA Database Annual Report*.
- EZ (Ministerie van Economische Zaken) (2008), *Onderzoek marktwervingsbeleid*, Den Haag.
- Fenn, J. (1995), *When to Leap on the Hype Cycle*, Gartner Group, 1 January 1995.
- Fraser, J. & R. Williams (red.) (2009), *Handbook of Forensic Science*. Cullompton: Willan Publishing.
- Frissen, P.H.A. (1989), *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- FSR (Forensic Science Regulator) (2008a) *Manual of regulation. Part 1: Policy and Principles. Published for Consultation*.
- FSR (Forensic Science Regulator) (2008b) *Forensic Science Regulator Business Plan 2008/09 – 2010/11*.
- FSR (Forensic Science Regulator) (2009a) *A review of the options for the accreditation of forensic practitioners. Consultation Paper*.
- FSR (Forensic Science Regulator) (2009b) *Summary of the responses received for the forensic science regulator paper on 'a review of the options for the accreditation of forensic practitioners'*.
- Garland, D. (2001), *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago.
- Giannelli, Paul C. (2010), 'The NRC Report and Its Implications For Criminal Litigation', Case Research Paper Series in Legal Studies Working Paper 2010-7, <http://ssrn.com/abstract=1568910>.
- Grabosky, P.N. (1996), *The Future of Crime Control*, Canberra: Australian Institute of Criminology, November 1996.

- Hielkema, J (1996), *Deskundigen in Nederlandse strafzaken*, Den Haag: Sdu.
- Hoogenboom, A.B en N.M. Vaes (2004), *Spelverdeler in de opsporing. Een visie op Forensische Opsporing*, Projectgroep Forensische Opsporing Raad van Hoofdcommissarissen.
- Hoogenboom, A.B. (1986). *De privatisering van de politiefunctie*. Den Haag.
- Hoogenboom, A.B. (1987) *Particuliere recherche. Een verkenning van enige ontwikkelingen*. Den Haag.
- Hoogenboom, A.B. (2010). *The Governance of policing and security. Ironies, Myths and Paradoxes*. Palgrave McMillan.
- Jacobs, M.J.G., M.Y. Bruinsma, J.W.M.J. van Poppel en J.A. Moors (2005), *Inzet, organisatie en kwaliteit van de forensisch-technische opsporing bij de politie in Nederland*, Den Haag: WODC.
- Klerks, P. (2000). *Groot in de hasj*. Arnhem: Gouda Quint.
- Klerks, P. en M. Eysink Smeets (2005), *Particuliere recherche. Uitbreiding van de reikwijdte van de wet?*, Den Haag: WODC.
- Kwakman, N.J.M. (2010), 'De rol van de deskundige in het Engelse strafproces', in: B.F. Keulen e.a., *Het deskundigenregister in strafzaken. De beoogde werking, mogelijke neveneffecten en risico's*, WODC-rapport, hoofdstuk 9.
- Moraal, H.J. (2009), *Voortgangsrapportage OM programma Versterking opsporing en vervolging*.
- Morselt, I. (2009) *Programma Versterking Opsporing en Vervolging. NFI Voortgangsrapportage 2009*, <http://parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG16867.pdf> . Laatst geraadpleegd op vrijdag 30 april 2010.
- MvJ (Ministerie van Justitie) (2006), *Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg? Over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche*, <http://www.vpb.nl/media/documents/rapportstraver.pdf>.
- MvJ (Ministerie van Justitie) (2010), *Projectplan Experiment. Inschakeling particuliere instituten voor forensisch onderzoek*. Versie 2.0.
- NDNAD (2009), *National DNA Database. Annual Report 2007-09*. <http://www.npia.police.uk/en/docs/NDNAD07-09-LR.pdf>.
- Nelen, H. (2008), 'Redactioneel', *Expertise en recht* (3), p. 65-66.
- NFI (2009), *Nederlands Forensisch Instituut. Jaarverslag 2008*. Den Haag: Opmeer Drukkerij.
- Nijboer, J.F. (2000), *Strafrechtelijk bewijsrecht*, 4^e druk, Nijmegen: Ars Aequi Libris.
- Nijboer, J.F. (2008), 'Marktwerking in de (forensische) expertise', *Expertise en Recht* (5), p. 145-148.
- Nijboer, J.F. (2009), *Forensische expertise – steeds opnieuw een uitdaging in de (straf)rechtspleging*, 4^e druk, Deventer: Gouda Quint.
- NRC (National Research Council), Committee on DNA Forensic Science: An Update (1996), *The Evaluation of Forensic DNA Evidence*, Washington, D.C.: National Academy Press.
- NRC (National Research Council), Committee on Identifying the Needs of the Forensic Science Community (2009), *Strengthening Forensic Science in the United States. A Path Forward*, Washington, D.C.: National Academies Press, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/228091.pdf>.
- Nuis, J.D.L. (2004), *Particulier speurwerk verplicht*, Forensische Studiereeks. Den Haag: Koninklijke Vermande.
- OM (Openbaar Ministerie) (2007), *Voortgangsrapportage 2007. Implementatie Programma Versterking Opsporing en Vervolging*. <http://www.fomat.nl/Bijlage-VO2007.pdf>.
- OM, Politie en NFI (2005), *Versterking opsporing en vervolging. Naar aanleiding van het evaluatierapport van de Schiedammer parkmoord*.
- Regioplan (2006), *Grensoverschrijdende beveiligers en rechercheurs, Inventarisatie regelgeving particuliere beveiliging en recherche in zes EU-landen*, mei 2006.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police* (Fourth Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Risinger, D. Michael (2010), 'The NAS/NRC Report on Forensic Science: A Path Forward Fraught with Pitfalls', *Utah Law Review* (forthcoming), <http://ssrn.com/abstract=1537038>.
- RvA (Raad voor Accreditatie) (2007), *Reglement voor Accreditatie*, <http://www.rva.nl>.
- Scheepmaker, M.P.C. (2004), 'Voorwoord', *Justitiële Verkenningen* 30 (1), p. 5-8.
- Schinkel, M.P. (2007), 'Forensic Economics in Competition Law Enforcement', *Journal of Competition Law and Economics* 4(1), p. 1-30.
- Sensabaugh, G.F. (1997), 'On the advancement of forensisc science and the role of the university', 38 *Science & Justice* (3), 211-214.
- SER (2010), *Overheid én markt: het resultaat telt!*, Advies 10/01, Den Haag, maart 2010.

- Shearing, C.D. (2005). 'Nodal Security', *Police Quarterly* 8(1).
- Shearing, C.D., & Stenning, P. (1981), 'Modern Private Security: Its Growth and Implications', in M. Tonry & N. Morris (eds.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*. Chicago.
- Singer, P. (2003), *Corporate Warriors: The Rise of Privatized Military Industry*, Ithaca.
- STC (House of Commons Science and Technology Committee) (2005), *Forensic Science on Trial. Seventh Report of Session 2004–05*. London: Stationery Office.
- Stol, W.Ph. (2004), *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Technische mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Stol, W.Ph., N. Kop, P.A. Koppenol, F.C.M. Evers & R. Binnekamp (2005), *Eén spoor is geen spoor. Naar een landelijke sporendatabank voor informatiegestuurde opsporing*. Den Haag: WODC.
- UKAS (United Kingdom Accreditation Service) (2009) *The Route to Accreditation*.
<http://www.ukas.com/library/About-Accreditation/Apply-for-Accreditation/The%20Route%20to%20Accreditation.pdf>.
- van Damme, E. & Schinkel, M.P. (2009), 'Marktwerking en de borging van publieke belangen', in: Van Damme & Schinkel (red.), *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen Koninklijke Vereniging van Staathuishoudkunde 2009, Amsterdam,
<http://www.kvsweb.nl/nl/webmanager/userfiles/Preadviezen%202009.pdf>.
- van der Veen, E. (2008), 'Inhaalslag bij het NFI', *Blauw* (21), p. 28-30.
- van Dijk, F. en J. de Waard (2001), *Publieke en private veiligheidszorg, Nationale en internationale trends*.
- van Kampen, P.T.C. (1998), *Expert Evidence Compared. Rules and Practices in the Dutch and American Criminal Justice System*, diss. Leiden, Antwerpen-Groningen: Intersentia.
- Vissers, H. (2010), 'Ontwikkelingen binnen de forensische opsporing', toespraak 6^e Jaarcongres Forensisch en technisch onderzoek, opsporing en bewijsvoering, 23 maart 2010.
- Wood, J. and Shearing, C.D. (2007). *Imagining Security*. Portland, OR: Willan Publishing.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2000), *Het borgen van publiek belang*, WRR rapport 56, Den Haag.
- Zwart, C. (2010), *Forensisch onderzoek in Nederland. Uitwerking van de afgenomen interviews bij regiokorpsen in Nederland*, Leeuwarden: NHL.

Executive Summary

Motive, research question and method

Forensic science contributes to evidence in criminal cases. As a result of technological advancements, much value is attached to the possibilities offered by forensic technologies to contribute to criminal investigation. This report focuses on technology-related forensic science, i.e., research targeted at the development and application of science and technical methods that investigate traces for intelligence or evidence purposes in the criminal justice system.

Virtually all technology-related forensic science in the Netherlands is traditionally carried out by the Netherlands Forensic Institute (*Nederlands Forensisch Instituut*, NFI). A significant increase in the demand for forensic science over the past few years and the appearance of several alternative suppliers on the market have raised the question whether other institutions besides the NFI can or should play a role in technology-related forensic science in criminal matters, and whether (more) competition could or should be introduced in forensic science sector.

The objective of this research is sketch the current forensic-science landscape in the Netherlands and to indicate how the police, the judiciary, providers of forensic science, and academics in this field view competition in this area. This objective brings us to the core question of this research: can private and academic or higher professional education institutes play a role in technology-related forensic science in the Netherlands and, if so, under what conditions?

Based on interviews, expert meetings and additional desk research, we surveyed in which areas technology-related forensic science was carried out in recent years, which institutes were used and why, what conditions and guarantees apply or should apply in the Netherlands in forensic examinations, and which effects and possible side-effects are expected if competition is introduced. To set the Dutch landscape in perspective, we have also described how forensic science is carried out in the United Kingdom and the United States.

This research has an exploratory character. It offers a first sketch of the forensic-science landscape in the Netherlands, of which few empirical descriptions are available. The qualitative interviews and expert meetings offer a view of current developments and views, but the opinions were mostly expressed on a personal basis and are therefore difficult to generalize. Emphasis was given to a qualitative exploration; no quantitative research has been done into, for example, the nature and exact extent of forensic examinations by other providers besides the NFI. As a result, generalization of the research findings is limited. The purpose is to provide a field sketch that serves as a basis for further policy-making for the future of forensic science.

The landscape of forensic science in the Netherlands

Almost all technology-related forensic science in the Netherlands is traditionally carried out by the NFI, which was created in 1999 by merging the Forensic Laboratory (*Gerechtelijk Laboratorium*, founded in 1945) and the Judicial Medical Laboratory (*Laboratorium voor de Gerechtelijke Pathologie*, established in 1951). Only a fraction (estimated to be less than 1%) of all the research is carried out by other institutions, such as the Forensic Laboratory for DNA Research (FLDO), Independent Forensic Services (IFS), Verilabs, Fox-IT and The Maastricht Forensic Institute (TMFI). From time to time, forensic examinations are also carried out by (semi-)public institutions such as TNO or the National Institute for Public Health and the Environment (RIVM). Various disciplines are used, mainly DNA investigation (e.g., FLDO, Verilabs, IFS) but also digital examinations (Fox-IT) or toxicological examinations (e.g., TMFI).

An important reason for having other institutes carry out an examination is counter-appraisal. On 1 January 2010, the Experts in Criminal Matters Act entered into force, which provides the accused with a general statutory right to a counter-appraisal by an independent expert. In the context of this report, this means an independent forensic-technical expert. In practical terms, this implies that the expert will work at different laboratory to that of the expert who carried out the initial investigation. This suggests that the law has already excluded the possibility that only one institute carry out technology-related forensic science, even in specific areas of expertise. A suspect must always have the right to request a counter-appraisal. It seems reasonable to assume that the suspect must be able to have this counter-appraisal carried out in the Netherlands, also because translation of foreign-language reports is not an easy task. However, there could be cases involving, for example, a rare field of expertise, where a suspect is unable to

find an independent second expert in the Netherlands and will therefore have to rely on experts from abroad; those will be exceptions that confirm the rule.

Our (qualitative) study does not provide any quantitative information about the cases where private or academic institutes have been used by the police and the Public Prosecutor's Office (*Openbaar Ministerie*). What is clear is that it usually involves DNA counter-appraisal or other forms of counter-appraisal, as well as labour-intensive customized or specialist examinations, such as digital analysis. Usually, it concerns an investigation at a later stage in the investigation process. An important reason for contracting private or university/professional-education institutes for investigations is an expectation of fast results. The organisations themselves also say they can compete in quality; those requiring their services are, however, often unfamiliar with the quality (and quality-assurance systems) of these providers and choose, in many cases, the NFI as 'preferred supplier'.

The practice of technology-related forensic science thus shows that, in addition to the NFI, various other forensic-science providers supply these services. Providers keep a vigilant eye on each other and this affects their product supply. In this sense, there is a modest market of supply and demand, but competition is very limited. The NFI does not have a legal monopoly, but it does enjoy a privileged position. Firstly, the NFI has an exceptional position because of the financing system. Forensic investigations are financed through bulk funding to the NFI (approx. 65 million Euros, 15% of which is for research and development) out of the Ministry of Justice's budget, while capacity levels per product group are established in a Service Level Agreement. The police and the judiciary do not have to pay for work by the NFI as long as it is covered by the Service Level Agreement. They do have to pay for investigations carried out by other providers.

Secondly, the police and the Public Prosecutor have a tendency to approach the NFI first, because they have always done so. When the NFI is unable to provide a service, the NFI often acts as a broker for the demanding party, and it profiles itself as a leader in the field. In addition to the benefits of its financial position, the NFI also owes its dominant position to the police and the Public Prosecutor's appreciation of the quality of work that they traditionally associate with the NFI. In short, the NFI is the dominant player in the forensic-science field that owes its particularly strong position to the historical development and the financing system in criminal justice forensics. We can probably say that there is a modest market in the Netherlands at present, but there is certainly no question of a free, competitive market.

Quality assurance

Good-quality forensic investigation is essential for the reliability of forensic evidence. Technology-related forensic science in the Netherlands is – to a greater or lesser degree, dependent on the area – subject to a quality assurance system using different instruments. This includes laws and regulations, accreditation by the Council for Accreditation based on ISO Standard 17025, and all kinds of self-regulation, such as certification of scientists by an external body, peer review by colleagues, and internal audits. Relatively few statutory rules apply to forensic investigation; only for DNA investigations and, to a lesser degree, blood and urine tests for alcohol-related traffic controls is a legal framework in place with various quality assurance measures, including compulsory laboratory accreditation. In addition, the Experts in Criminal Matters Act, which came into force on 1 January 2010, sets requirements for expert evidence in court, and a Netherlands Registry of Court Experts (*Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen*, NRGD) has been created. Most of the institutes working in the Netherlands are accredited for one or more forensic services, and they use various types of self-regulation.

Although quality will ultimately determine the evidentiary value of forensic science in court, and in that sense is seen by the field as the main requirement of technology-related forensic science, speed also plays an important role. For various reasons, some matters can get stuck on the shelf; this results in a work backlog resulting in a loss of speed below a critical level, which prevents the police from doing their job well. In addition, the police sometimes need a forensic examination for intelligence purposes, to quickly assist them in determining the direction of the investigation. In such cases of 'indicative examination', the value of speed becomes more important relative to the value of quality. In addition to the parameters of speed and quality, safety also plays a role, especially for safeguarding physical traces in the chain of custody (for which Forensic-Technical Standards have been developed) and also for safeguarding the integrity of forensic scientists. For the latter purpose, security screening can provide a certain guarantee, although in practice, fewer forensic scientists are screened than is often thought by the field.

In criminal investigations, one type of trace does not provide the ultimate answer because each trace has its own weaknesses; this is also true for quality assurance measures. Here too, a combination of instruments appears to be necessary. According to the multi-layering model, an intelligent combination of quality measures can provide a satisfactory outlook to establish a system that ensures sufficient quality of technology-related forensic science. The core of the multi-layering model is that there is no 100% guarantee security layer; only when multiple layers of security are stacked on top of each other, will gaps in the underlying layers gradually be covered. In the sector of public security, this model has two layers; a first layer of laws and regulations secures access to the market and dictates the basic procedures to be followed, and a second layer focuses more on the qualitative aspects of the design of work processes and reporting. Such a combined or integrated quality approach is equally applicable to a monopolistic forensic market as it applies to a completely free market of forensic science. Therefore, regardless of how the market will ultimately look like, working towards a combined, multi-layered quality assurance system is a sensible investment.

A glimpse over the border

The United States and the United Kingdom provide interesting material for comparison with the Netherlands, because both countries have competition in the forensic-science market. This has traditionally been the case in the United States, whereas in the United Kingdom competition was introduced during the past decades, when the Forensic Science Service was made a (government-owned) company and its forensic-investigation budget was transferred to the police. Both countries have a diverse landscape of providers, both publicly and privately financed ones. The landscape in the United States is considerably more fragmented than that of the United Kingdom, not only because it is a bigger country but also because of its long tradition of a free, competitive market and relatively little government regulation. Although our study aimed at highlighting best-practice examples from the United States and the United Kingdom, we must perhaps conclude that the primary lessons to be drawn concern rather what has not gone well in their systems.

The effects of competition in the United Kingdom (as far as they can be assessed based on our limited research) seem to point to efficiency improvements (lower prices, quicker processing times), but also to shock effects because of an (according to some, too) abrupt transition to free competition, with an excess of supply and as a result, too much price competition. We can conclude from this that it is precisely the transitional phase from a monopoly to a (more or less) free competitive market that requires a lot of attention; it is worth considering a gradual introduction of competition in the market. In addition, attention should be given to (fundamental) research and development; according to some respondents, the former monopolist Forensic Science Service's strong international reputation in this area has significantly declined. In our study we could not determine whether this effect is offset by an increase in (fundamental) research and development by other providers; this is a question that requires further research.

The experiences in the United States (as far as available on the basis of our limited desk research) indicate that an overly free competitive market without governance and regulation has many disadvantages, including large differences in quality, quality assurance and training, little attention for (fundamental) research and development, and a relatively poor knowledge base of forensic science. The National Research Council's recommendations regarding these shortcomings can prove valuable for the discussion in the Netherlands, for example, regarding whether or not a National Institute of Forensic Science should be set up for monitoring, governance, and/or advice, and whether more stringent quality instruments should be introduced.

Our glimpse across the border indicates that options should not be sought in extremes, but by making a choice between the best of both worlds: market competition *and* regulation. The most important lesson from both the United States and the United Kingdom is that the forensic-science market can only mature if there are clear, enforceable rules for quality of forensic services. This is not only important for providers themselves, so that they know which rules and conditions apply when they want to play a role in the forensic market, but also for the demand side, so that they have guidelines to help them decide who they want to engage for forensic investigations.

Considerations for introducing competition in forensic science

Views are divided as to how the forensic-science field in the Netherlands should develop and whether (more) competition can or should be introduced. Different considerations and circumstances play a role. We currently see at least some market functioning of supply and demand, if we want to characterise as such the fact that other providers exist besides the NFI. In any event, they help keep the NFI on its toes. However, it is not easy for newcomers to capture a larger share of the market – the NFI has an established position and its financing structure poses too much of a barrier. Despite criticism (which is occasionally still heard) from the police and the Public Prosecutor about the length of processing times and about parts of NFI's services, these parties are generally satisfied with NFI's quality of work. Nevertheless, we regularly heard someone stating that private institutes can work faster or more cheaply, or are able to provide specialist expertise the NFI does not have. Respondents mentioned that introducing competition means that the NFI would become more flexible and, for example, would sooner adapt its product range to fit the market demand, stimulated by the services catalogue or prices that private companies offer. If one takes quality to include a broad, demand-targeted range of services, then competition will have a positive effect on NFI's quality. Trust, particularly in the quality of work and in the integrity of the forensic scientists, continues to be the main reason why the police and judiciary choose the NFI. In our study, we heard some remarks about whether the perception of the quality level always corresponds with the actual quality. Sometimes the NFI is given more credit than is justified, for example, that all NFI staff are screened and that the NFI is accredited in all fields; also, sometimes the perception of private-sector institutes – for example, that they are not accredited – is incorrect.

If a choice is made to further introduce competition in the forensic science sector, all providers must be able to present themselves as reliable partners for police and the judiciary. A competitive market therefore first of all calls for an integral, multi-level system of quality assurance, for both NFI and other providers. That system must ensure that the police and the judiciary can rely, in principle, on all providers that meet the quality requirements as reliable partners. Subsequently, it is up to the service providers to build up a good reputation and good relations with their clients, or to provide a unique product, such as a certain type of analysis method, a unique combination of techniques, or a special service. During the transitional phase to a properly functioning market, close attention should be paid to the NFI's psychological advantage due to its traditional position as a trusted, preferred supplier. NFI's alleged brokerage role – which is not a formal role, but which exists in the perception of several police and Public Prosecutor officials – conflicts with the introduction of more competition, because other providers have less room to profile themselves competitively and to maintain direct contact with clients.

A competitive market furthermore requires a certain financing system. If the police and the Public Prosecutor have to purchase forensic investigation services, with freedom to choose between different providers, they must have the corresponding budget available to them. An open question is who should manage that budget: the police or, more logically because of their position as captain of the investigation, the Public Prosecutor? And to what level within the Public Prosecutor's Office: at macro level by the Board of Procurators General, the national forensic prosecutor, the forensic investigation co-operatives (*Forensische Samenwerking in de Opsporing*, FSOs), or the forensic prosecutors in the regional Public Prosecutor's Office? Another point for consideration is whether the police or the judiciary are in a position to assess the quality of forensic service providers' results. This requires specialist knowledge which the demand side of forensic services often does not have. Finally, some people also point out the possibility that in the event of transferring budget to the police or the Public Prosecutor, the police will carry out more forensic examinations themselves, a development already observed in the United Kingdom. This calls for reflection on the differences that currently exist in quality-assurance requirements between (external) expert investigations and (internal) technical investigations.

During our research, we frequently heard the view that not all types of forensic science are suitable for a competitive market; some types require expensive equipment and are applied so infrequently that they will be unprofitable for multiple providers. The question then is, if we choose to introduce more competition, what proportion of the overall forensics budget must be transferred to the police and the Public Prosecutor, and which part will be used to facilitate certain types of forensic-science services by the government itself. In the latter case, the government uses the budget allocation instrument to steer the market of forensic services. This enables the government, for example, to ensure that certain unprofitable but essential analysis facilities are

maintained (not necessarily with the NFI, because other specialist providers could also do this). It also allows the government to ensure that money is invested in fundamental research, which in the long term can lead to new forensic techniques or applications, and not to rely on companies' willingness to invest in fundamental research. Via capacity regulation and research promotion, the government can therefore continue to exert influence on the forensics market, to prevent the market from being driven purely by economic reasons. According to many, there are limits to the extent to which forensic examinations can be carried out in a competitive market.

The forensics market faces limitations in the possibilities for introducing competition, not only on the supply side, but certainly also on the demand side. Buying forensic services means that the procurement party, the customer, is willing and able to compare products and services and to assess what is a responsible choice in light of the requirements of criminal justice. The customer must be able to assess forensic techniques and processes on the basis of their quality or price/performance ratio. This demands a lot from a police department or a Public Prosecutor's Office, not only in terms of expertise but also in terms of (additional) capacity. Regarding the latter, the judiciary voices concerns that competition in forensic services will add administrative burdens to the Public Prosecutor. As regards expertise, clients could be supported by an integrated system of quality standards, allowing them to rely on suppliers with a 'trustmark' as being trustworthy. This does not mean that the quality assessment problem has been resolved, but simply that it has been transferred for assessment by others. The providers can do this partly themselves (e.g., through peer review), but government will also have to play a role. Since the assessment of forensics providers and products cannot be left entirely to individual police officers or public prosecutors, a government-provided quality assessment concerning these providers and their products must be available. In so doing, the government enforces quality standards, so that even when a completely liberalised market is opted for, this market continues to be regulated.

However big or small the liberalised part of the forensics market will be, if there are multiple players in the field, fair competition must be ensured. It is the government's task to enforce this. When introducing more competition, the government must make provisions to this end. Several respondents in our research emphasised that it cannot be easily assumed that fair competition will be achieved just by assigning enforcement to a supervisory body, for example, the Netherlands Competition Authority (*Nederlandse Mededingsautoriteit*, NMa). Important considerations for fair competition, especially in a transitional phase, are stimulating competition by providing sufficient information to the demand side (which initially could continue to regard the NFI as preferred supplier), preventing cross-subsidisation of the NFI in a partly liberalised market (i.e., that cost of products in the liberalised market segment are charged to products in the monopolised segment), and being alert to indirect forms of power when the NFI as dominant player, consciously or unconsciously, determines the agenda of, for example, detective training courses or for setting expert requirements for the national expert registry (NRGD). In addition, the implications need to be researched of the pending 'Market and Government' Bill for the forensic field and NFI's position within it.

Competition in forensic services cannot be easily be compared with competition in, for example, health care, public transport, postal or energy services, where large numbers of consumers are the customers, as opposed to crime forensics where a small number of public authorities are the main customers. The aforementioned sectors are much larger and more extensive than forensic science. For comparative purposes, it is more appropriate to look at developments in the sector of public security, which, in fact, includes forensic services. The technology-related forensic science for criminal justice is a small part of the forensics market, which has a much wider range of private actors as well, both as clients and providers. Increasingly, we see links between private and public actors and processes. Experiences in the field of the public-private security market indicate that competition in the security market is possible. The private forensics market that has evolved in practice can be seen as part of a broader shift of prevention, security, and investigation tasks from the public to the private sector. These developments show that private and public activities can sometimes become intertwined in undesirable ways (*grey policing*). Transparency and state supervision are therefore important keywords for safeguarding public interests if forensic science for criminal justice moves towards the broader public-private market for forensics and security.

What other effects can be expected depends to an important degree on how competition will be introduced (to a greater or lesser extent, and at what speed), and how the process of introducing competition is supervised or governed. Of course, it is anticipated that the NFI will

lose market share to other providers, but how much is difficult to assess. There may be other players who will enter the market besides the current alternative providers; however, since the Netherlands is a small country we do not expect a large number of substantial providers to enter the scene. Looking at the situation in the United Kingdom, we might think of some two large(r) players and a few more small, specialised providers. In this connection, it can be anticipated that competition will lead to a more varied range of forensics products (supply-driven creation of new demand) and that the supply will follow the demands of clients faster or more specifically. As for speed, it is believed that competition will lead to quicker processes and therefore shorter waiting periods (which can already be observed currently). There are different views on the impact on application-oriented research and development. Some fear an unfavourable effect, others expect that research and development will not deteriorate and may even improve in a competitive market. However, there is a consensus that fundamental research needs separate attention, for example, through separate public funding.

In general terms, we can conclude that the field for the most part is open to (some kind of) competition in technology-related forensic science, as long as the quality of providers is sufficiently guaranteed through an integral quality control system and competition is carefully introduced. However, opinions are divided on the extent to which competition can or should be established, and with what speed. There are more restraints with regard to competition on the demand side than on the supply side, where both NFI and other providers are in favour of more far-reaching competition.

Further policy debate will have to take place on these issues. The following three scenarios, with different degrees of competition, are provided to support that debate.

Three scenarios

A complete monopoly is no longer realistic, and neither is a completely free market. Instead, we outline scenarios based on two variables: the extent to which the market is liberalised (including transfer of the forensics budget from NFI to the Public Prosecutor's Office) for various product types (e.g., only DNA investigation, or across the whole forensic-science spectrum), and the degree of government control to supervise the market. We have elaborated three scenarios where we briefly mention the most obvious advantages and disadvantages and considerations.

"NFI+" (no liberalised market, a lot of government control)

No further competition is introduced for forensic science, but the present situation is continued, with small suppliers and a dominant NFI operating on the market. The NFI retains its current status and bulk funding, but in order to guarantee quality assurance, the NFI will need to comply with further legal requirements. In order to facilitate counter-appraisal, for the most important product groups the law will designate a laboratory as an authorised provider, similar to the situation in DNA forensics where the Forensic Laboratory for DNA Research (FLDO) was designated as an approved laboratory. These providers receive structural public funding for their counter-appraisal tasks. All providers have to comply with legal requirements, including mandatory accreditation for the relevant product group and forensic scientists must acquire certification based on external review. In addition to the NFI and the designated specialist "counter-service" providers, other players are free to join the criminal forensics market for primary examinations or counter-appraisals, provided they comply with all legal requirements, including accreditation and certification.

The advantages of this scenario are continuity and stability with much scope for public control, but it has disadvantages in that it does not provide market incentives for efficiency and innovation or against increasing case backlogs, and because of its financial structure it offers no opportunity for fair competition from alternative service providers. Special considerations for this scenario are funding of counter-appraisal labs and quality control by external parties.

"DNA-Tox-IT" (partially liberalised market, relatively little government control)

The market for technology-related forensic science will be partially opened up for the three most important product groups where there is sufficient supply and demand: DNA, toxicology, and digital forensics. The budget for these types of forensic investigations will be transferred from the NFI to the Public Prosecutor's Office which, after consultation within the FSOs, will decide from which (Dutch or foreign) provider they will buy DNA, toxicological, or digital forensic services.

Providers must meet minimum legal requirements (such as accreditation for DNA and toxicological investigations), but quality is further guaranteed because providers compete on quality. For the rest of the required product groups, the NFI remains the preferred supplier, receiving bulk funding and agreeing upon capacity levels in Service Level Agreements. Other suppliers are free to offer their services in other areas, but the judiciary has to pay for these separately, so this will only happen sporadically. The current judicial budget for forensic research and development is transferred to the Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO), which creates a specific programme to fund research by consortia of forensic laboratories and academic researchers.

This scenario provides competition where possible and continuity where necessary; it also gives a competitive impetus for (scientific) research. However, there are downsides in that the costs for continuation of non-liberalised product groups are relatively high; the administrative burdens for clients will increase; the NFI will be prevented from competing on the private market in DNA, toxicological, and digital research; and antitrust enforcement for this “half-market” is particularly complex. Important considerations are getting competition going in the initial phase, the definition of service level agreements for low-frequency forensic-product types, and quality assurance in the liberalised market segment.

"Dutch Forensic Authority" (*fully liberalised market, relatively much government control*)

The forensic-science market is gradually liberalised, starting with DNA and digital forensics, followed by other product groups. After ten years the whole market must be liberalised. It is anticipated that besides the NFI, another large (international) full-service laboratory as well as several small, specialist providers will be operational. All providers must comply with general legal requirements. The NFI will be privatised, so that it can operate on the entire market for forensic science, including the private market, in competition with other providers; nevertheless, the State will remain its sole shareholder. The forensics budget will – as gradually as the product groups are liberalised – be transferred from NFI to the Public Prosecutor's Office, which will invest in capacity and expertise so that they can make the right choices when buying forensic services. To ensure that the dynamic market of supply and demand retains sufficient high quality and innovation, a Dutch Forensic Authority will be established with three responsibilities: to supervise compliance with legal requirements, to act as consultant and expertise centre in the field of forensic investigations, and to foster research and development.

This scenario offers benefits such as dynamism, innovation opportunities through competitive market forces, and being connected to market developments in the broader public-private security sector, increasing the NFI's opportunities to enter the broader (European) market. The disadvantages are an uncertain transition situation for providers, that it requires investments from the Public Prosecutor's Office, and that less direct public control is possible. Important considerations are getting the competition going in the initial phase and effective supervision of fair competition.

Final considerations

Discussions and policymaking concerning competition in technology-related forensic science are at an early stage. There have been many developments in a relatively short period of time that have affected the field of forensic investigations, both in the Netherlands and abroad. The Netherlands is in a special position vis-à-vis countries such as the United Kingdom and the United States, because the Netherlands has a much smaller market for criminal forensics. In this respect, it is often said that the Netherlands is too small for a criminal forensics market. However, this does not mean that there is no room for competition: there is a large market for Dutch forensic service providers both in geographical terms (Europe) as well as in sectoral terms (the private security sector). In the case of cross-border provision of services there are, however, still several legal and language barriers (for example, reports) to take.

To conclude, we provide some considerations to put into perspective the further discussion and policy-making regarding the future of forensic science. Criminal technology-related forensic science is gaining importance, but it is only a small part of criminal justice. Financially, forensic science involves only a fraction of the justice budget, and in many criminal cases, forensic evidence plays just a secondary role. Moreover, some forensic science takes place outside the

context of laboratories that has been the focus of this study, ranging from crime-scene investigations through examinations carried out internally by the police to expert testimony in court on the basis of forensic evidence from available reports. It is useful to view the question on competition in the field of criminal forensic science in this perspective.

This discussion and policy-making regarding competition in forensic science are also part of much broader discussions that are presently the focus of attention. There is the question of scientific expertise and the role experts and scientific knowledge play in policy decision-making (a discussion which, for example, occurs in relation to climate change and vaccination programmes, but also in criminal law). Another broader issue is the much-discussed question of introducing competition in public sectors. The discussions regarding the future of forensic science could be enriched if insights into these broader discussions are taken into consideration.

In conclusion, the most important consideration is that, in our view, it makes sense to broaden the discussion by incorporating the broader security sector, where a dynamic public-private market is taking shape. Because of the many cross-sector connections which are now developing between police, private investigators, private security agencies, private forensic service providers, insurance companies, and other companies, the market for criminal forensics cannot be isolated from the broader market in the security sector. This calls for a broad, integrated approach to the governance of security.

So there is more than enough material for discussion. Fortunately, during our study we have observed a great willingness to engage in discussion: the subject interests all the actors involved, and in our field exploration we found a broadly shared sense of urgency to make progress in the policy process around introducing competition in forensic science.

Bijlage 1. De onderzoeksgebieden van het NFI

Bron: NFI⁸⁰

- (Afval)stoffen, bouwstoffen en emissies
- Beeldonderzoek en biometrie
- Bloedspoorpatroononderzoek
- Bodem, water en meststoffen
- Brandonderzoek
- Brandtechnisch, technisch en materiaalkundig onderzoek
- Digitale technologie en biometrie
- DNA-onderzoek
- DNA-verwantschapsonderzoek
- Documentonderzoek
- Drugsanalyse
- Eco- en humane toxicologie
- Explosies en explosievenonderzoek
- Forensisch milieuonderzoek
- Forensische antropologie
- Forensische archeologie
- Forensische statistiek
- Gesloten systemen
- Glasonderzoek
- Haaronderzoek
- Handschriftonderzoek
- Illegale drugsfabricage
- Kras-, indruk- en vormsporen
- Leeftijdsonderzoek bij levenden
- Machine- en printerschriftonderzoek
- Microsporen
- Milieuanalyse
- Monsterneming milieuonderzoek
- Niet-humane biologische sporen
- Open systemen
- Pathologie
- Schotrestenonderzoek
- Sporendeskundigheid
- Spraak- en audio-onderzoek
- Toxicologie
- Verfonderzoek
- Vergelijkend materiaalonderzoek
- Verkeersongevallenonderzoek
- Vezel- en textielonderzoek
- Vingersporenonderzoek
- Wapens en munitie

⁸⁰ http://www.nederlandsforensischinstituut.nl/producten_en_diensten/onderzoeksgebieden/index.aspx (laatst geraadpleegd 1 juli 2010).

Bijlage 2. Standaarden in de Verenigde Staten voor deskundigenbewijs

Frye (1923)

[W]hile courts will go a long way in admitting expert testimony deduced from a well-recognized scientific principle or discovery, the thing from which the deduction is made must be sufficiently established to have gained general acceptance in the particular field in which it belongs.

Federal Rule of Evidence 702 (1975)

If scientific, technical, or other specialized knowledge will assist the trier of fact to understand the evidence or to determine a fact in issue, a witness qualified as an expert by knowledge, skill, experience, training, or education, may testify thereto in the form of an opinion or otherwise.

Daubert (1993)

[U]nder the [Federal] Rules [of Evidence], the trial judge must ensure that any and all scientific testimony or evidence admitted is not only relevant, but reliable. The primary locus of this obligation is Rule 702 (...). [I]n order to qualify as "scientific knowledge," an inference or assertion must be derived by the scientific method. Proposed testimony must be supported by appropriate validation - i.e., "good grounds," based on what is known. In short, the requirement that an expert's testimony pertain to "scientific knowledge" establishes a standard of evidentiary reliability. (...)

Many factors will bear on the inquiry, and we do not presume to set out a definitive checklist or test. But some general observations are appropriate. (...)

- whether it [a theory or technique] can be (and has been) tested; (...)
- whether the theory or technique has been subjected to peer review and publication; (...)
- the known or potential rate of error (...) and the existence and maintenance of standards controlling the technique's operation; (...)
- explicit identification of a relevant scientific community and an express determination of a particular degree of acceptance within that community.

Federal Rule of Evidence 702 (2000)

If scientific, technical, or other specialized knowledge will assist the trier of fact to understand the evidence or to determine a fact in issue, a witness qualified as an expert by knowledge, skill, experience, training, or education, may testify thereto in the form of an opinion or otherwise, if (1) the testimony is based upon sufficient facts or data, (2) the testimony is the product of reliable principles and methods, and (3) the witness has applied the principles and methods reliably to the facts of the case.

Toelichting

[Naast de bovengenoemde *Daubert factors* kan ook gekeken worden naar de volgende andere factoren die rechters voor en na Daubert als relevant hebben meegewogen.]

- (1) Whether experts are proposing to testify about matters growing naturally and directly out of research they have conducted independent of the litigation, or whether they have developed their opinions expressly for purposes of testifying.
- (2) Whether the expert has unjustifiably extrapolated from an accepted premise to an unfounded conclusion.
- (3) Whether the expert has adequately accounted for obvious alternative explanations.
- (4) Whether the expert is being as careful as he would be in his regular professional work outside his paid litigation consulting.
- (5) Whether the field of expertise claimed by the expert is known to reach reliable results for the type of opinion the expert would give.

Bijlage 3. Interviews

Algemeen

Charles Berger	NFI, hoofd onderzoek
Emmy van der Bijl	Openbaar Ministerie
Ton Broeders	The Maastricht Forensic Institute
John Coster van Voorhout	voorzitter College gerechtelijk deskundigen; Gerechtshof Arnhem
Eric van Damme	Universiteit van Tilburg
Richard en Selma Eikelenboom	Independent Forensic Services
Gijsbert Jansen	Forensicon
Petra van Kampen	advocaat, Simmons & Simmons
Kees Möhring	NFI, directeur externe relaties
Ronald Prins	Fox-IT
Aad Schalke	Schalke en partners
Tjark Tjin-A-Tsoi	NFI, algemeen directeur
Pim Volkers	Verilabs

Interviews voor onderdeel Verenigd Koninkrijk

Martin Bill, Mark Turner	Forensic Science Service
Andrew Rennison	Forensic Science Regulator
Mike Silverman	Silverman Forensic Strategy

Interviews voor onderdeel private forensische markt

dh. Biesboer	Biesboer Expertise
Tijbbe Joustra, Carlo Cahn	Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties
Frank van der Moolen	CED expertise
Peter van Reijn, Arie Duindam	Interseco
Goof de Vor	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Interviews bij politie (stageonderzoek Cynthia Zwart)

Amsterdam Amstelland	P. Roof
Assen (NRE)	W. Bes
Brabant Noord	H. Van der Heijden
Brabant Zuid-Oost	J. Van der Sommen
Gooi en Vechtstreek, Flevoland	J. Vermeulen
Haaglanden	D. Tiemens
	D. Ruijsendaal
Hollands-Midden	H. Groenewegen
	A. Gravenkamp
IJsselland	H. In 't Veld
Noord-Holland Noord	K. Venema
Rotterdam Rijnmond	F. Koster
Twente	L. Gelderblom
Zaanstreek Waterland	K. Jansz
Zeeland	W. Ketelaar
	A. Hendrix
FSO Zwolle	J. Krabbe

Bijlage 4. Deelnemers expertbijeenkomsten

Bijeenkomst 1 (praktijk), 23 april 2010

Kees van der Beek	beheerder nationale DNA-databank, NFI
Wilma van den Berg	rechter-commissaris, rechtbank Amsterdam
Wim Best	expert toxicologie, DSM Resolve / TMFI
Gretha Brouwer	forensisch Officier van Justitie, parket Zwolle
Seerp Bruinsma	Ministerie van Justitie, DRC
Peter van Dam	Raad voor de rechtspraak
Wim van Geloven	hoofd NFI Academy
Johan van Hartskamp	politie Amsterdam/Amstelland
Gert Haverkate	directeur wetenschappelijk bureau, Openbaar Ministerie
André Hendrix	projectleider Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO)
Richard Koning	NFI
Klaas Krijnen	Ministerie van Justitie, voorzitter werkgroep forensische opsporing
Menno van der Marel	directeur, Fox-IT
Harrie van der Meer	politie Haaglanden
Didier Meuwly	NFI
Brenda Mooijman	Ministerie van Justitie, accountmanager NFI
Christianne de Poot	lector forensisch onderzoek, HvA/Politieacademie
Pim Volkers	hoofd laboratorium, Verilabs
Wouter van Schaijk	forensisch Officier van Justitie, parket Amsterdam
Michel Smithuis	directeur, Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen
Ilona Wamelink	Ministerie van Justitie, DIRR

Onderzoeksgroep

Bert-Jaap Koops	hoogleraar regulering van technologie, UvT
Rutger Leukfeldt	onderzoeker cybersafety, NHL
Cynthia Zwart	onderzoeker-stagiar cybersafety, NHL

Bijeenkomst 2 (wetenschap), 27 april 2010

Gert de Boeck	NICC, België
Kees Das	hoofd GGD Amsterdam
Henk Elffers	hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtpleging, NSCR
Sandro Etalle	hoogleraar embedded systems security, TU/e
Mireille Hildebrandt	uhd rechtstheorie, EUR / recht en technologie, VUB
Berend Keulen	hoogleraar straf(proces)recht, RuG
Ate Kloosterman	hoogleraar UvA, Masteropleiding Forensic Science / NFI
Klaas Krijnen	Ministerie van Justitie
Theo de Roos	hoogleraar straf(proces)recht, UvT
Maarten Pieter Schinkel	hoogleraar competition economics and regulation, UvA
Peter Schoenmakers	hoogleraar analytische chemie, UvA
Miranda van Turenout	Openbaar Ministerie, Wetenschappelijk Bureau
Anton Vedder	uhd ethiek, recht en technologie, UvT
Henk van der Veen	WODC
Freek de Wolff	em. hoogleraar klinische en forensische toxicologie, LUMC

Onderzoeksgroep

Bert-Jaap Koops	hoogleraar regulering van technologie, UvT
Bob Hoogenboom	hoogleraar politie en veiligheidsstudies, VU / forensic business studies, NU
Rutger Leukfeldt	onderzoeker cybersafety, NHL
Wouter Stol	lector cybersafety, NHL / hoogleraar politiestudies, OU

Bijlage 5. Samenstelling begeleidingscommissie

Dr. Gert de Boeck	NICC, België
Laura Kieftenbeld, MSc	Ministerie van Justitie
Mr. Klaas Krijnen	Ministerie van Justitie
Prof.mr. Hans Nijboer	Universiteit Leiden
Prof. Maarten Pieter Schinkel	Universiteit van Amsterdam
Dr. Henk van der Veen	WODC